
A 450700


1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
CIRCUMSPICE





LE GOUVERNEM

ET

LE PARLEMENT BRIT

TOME PREMIE

OUVRAGES DU MÊME AUTEUR :

Les Institutions politiques, judiciaires et administratives de **gleterre**, 2e édition. — 1 vol. in-8°. 1864.

Du Régime des Travaux publics en Angleterre, 2e édition. — 1 in-8°. 1875.

Les Sociétés de Secours mutuels d'Angleterre. — 1 vol. in-8°. 1860.

Les Voies navigables de l'Angleterre. — In-4°. 1864.

Les Associations syndicales en Angleterre. — In-4°. 1864.

Les Écoles publiques en Angleterre. — In-8°. 1869.

Les Chemins de Fer en France et en Angleterre. — In-8°. 1873.

De l'Exploitation des Chemins de Fer anglais. — In-4°. 1875.

L'État et les Chemins de Fer en Angleterre. — In-8°. 1880.

La Commission des Chemins de Fer en Angleterre. — In-8°. 1881

Commentaire de la Loi du 16 Septembre 1807, sur le Desséche des Marais. — 1 vol. in-8°. 1860.

De la Personnalité civile du Diocèse. — In-8°. 1875.

Local Government in France. — In-8° (*en anglais*), 1876.

e l'An-

· 4 vol.

i0.

ı1.
iement



LE Cte DE FRANQUEVILLI

Ancien Maître des Requêtes au Conseil d'État

LE GOUVERNEMENT

ET

LE PARLEMI

BRITANNIQUES

TOME PREMIER

LE GOUVERNEMEN



PARIS

J. ROTHSCHILD, ÉDITE

13, RUE DES SAINTS-PÈRES, 13

1887

POITIERS, IMPRIMERIE BLAIS, ROY ET Cie

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE II

LES COUTUMES CONSTITUTIONNELLES

CHAPITRE III

L'HÉRÉDITÉ DE LA COURONNE

CHAPITRE IV

LIMITATION DU POUVOIR ROYAL

CHAPITRE V

LE ROYAUME ET L'EMPIRE

CHAPITRE VI

LE SOUVERAIN

CHAPITRE VII

LA PRÉROGATIVE ROYALE

CHAPITRE VIII

LE POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE IX

LE SOUVERAIN EN PARLEMENT

CHAPITRE X

L'ACTION DU SOUVERAIN

CHAPITRE XI

LA FAMILLE ROYALE

CHAPITRE XII

LA MAISON ROYALE

CHAPITRE XIII

LA LISTE CIVILE

CHAPITRE XIV

LE CONSEIL PRIVÉ

CHAPITRE XV

LE CABINET

CHAPITRE XVI

LES MINISTRES CHEFS DES ADMINISTRATIONS

CHAPITRE XVII

LES MINISTRES CHEFS DE PARTI

CHAPITRE XVIII

LES MINISTRES AU PARLEMENT

ERRATA.

	Au lieu de	Lisez
igne	9. Le complice........	La complice.
—	26. Les royalistes ajoutent..............	Les royalistes ajoutèrent.
—	2. Camdem society....	Camden society.
—	1 (note 2).—9 Georges III ch. 16 et 241 —25 Victoria..........	9 Georges III, ch. 16 — 24 et 25, Victoria.
—	22. Chevaliers du bain.	Compagnons du bain.
—	16 (note 1). Esquiers...	Esquires.
—	5 (note 3). Picking...	Pricking.
—	20. Herald college....	Herald's college.
—	11. Qui se croirait capable.............	Qui le croirait capable.
—	24. Regarderait comme attentoires......	Regardait comme attentatoires.

par l'usage : bien plus, sur un même p
l'usage se trouvent en contradiction for
tume abroge la loi et s'abroge elle-mêm
dence varie suivant les besoins ou les
des corps politiques naissent par hasard.
et finissent par constituer les principa
gouvernement, sans que la loi reconna
tence. Les formes mêmes sont trompeu
l'on considère les termes dans lesqu
tueuses et fidèles communes demanden
ment au Souverain de leur accorder l
parole, on peut aisément se méprendr
effective du pouvoir que possèdent res
Couronne et le Parlement.

C'est pourquoi, sous peine d'offrir un
taisie, non seulement inexact, mais al
traire à la vérité, il est indispensable d'ex
à côté de la loi écrite ou coutumière, la
est appliquée dans la pratique, de mont
la contredit ou qui l'interprète : il faut
que n'indiquent ni les textes ni les livre
choses se passent en fait et quel est le ré
rent du rôle apparent, des diverses autori
les affaires de l'État.

Parfois, il semble que l'on ait posé
terrain solide. Tel sujet, celui des élect
ple, est à peu près entièrement régi par

la loi et
La cou-
jurispru-
du jour.
eloppent
iages du
ur exis-
. lorsque
respec-
humble-
rté de la
l'étendue
ement la

u de fan-
ent con-
toujours.
lont elle
sage qui
dire. ce
ment les
. si diffé-
dirigent

sur un
r exem-
s écrites

et, ce qui vaut mieux encore, par des lois

Combien de difficultés, cependant, dans apparemment facile. Il faut, pour un seul de rir à vingt textes différents et, pour l'ensembl deux cents actes. Certaines lois s'appliquen terre et au pays de Galles, d'autres à l'Éc ment; celles-ci sont exécutoires dans la (tagne, celles-là concernent exclusivemen quelques-unes enfin sont rendues pour l'e Royaume-Uni. Les règles applicables aux é comtés diffèrent de celles qui régissent l des bourgs, autres sont les dispositions app universités. Dans chacun de ces statuts, au point de méthode, des renvois continuel nouveau aux lois anciennes, un enchevê semble presque voulu, tant il est inv Et, de même qu'il est impossible de s pour exposer méthodiquement une c est extrêmement difficile de citer littérale men article de loi, tant la rédaction légale es verbeuse.

Quant aux ouvrages à consulter, ils al certaines questions, ils sont peu nombreu plets sur quelques autres, ils manquent co sur plusieurs. L'histoire constitutionnelle a tralement écrite et plusieurs auteurs ont trac partiel des institutions politiques. On a beau

étudié le rôle actuel du Souverain, du co
du cabinet, la constitution de la Chambr
pour ce qui touche enfin la Chambre des
bien des points ont été négligés. L'aute
traiter un sujet aussi important avec la pr
leuse que réclament le respect du lecteur
de soi-même ne peut donc pas se content
aux livres. Il doit, nécessairement, voir fo
mécanismes qu'il veut décrire, interroger le
les font mouvoir, entendre les argument
chaque sens : il doit comparer, enfin, et
science.

C'est là ce que j'ai tenté de faire, pen
vingt voyages ou séjours, quelques-uns d
année, qui m'ont permis de visiter les div
du Royaume-Uni. Vous entreprenez, me
tâche ardue pour un Anglais, presque im
un étranger. J'en demeurais d'accord.
même qu'étonnait mon audace mettaient
obligeance à me renseigner, et [illegible]
nombreuses personnes auxquelles j'ai d
tant d'empressement et de [illegible] q
obstacles s'aplanir.

J'ose penser, d'ailleurs [illegible]
certains égards, plus [illegible]
décrire et juger les [illegible]
certains rapports [illegible]

l privé et
es lords ;
mmunes,
aloux de
é scrupu-
e respect
recourir
onner les
mmes qui
onnés en
r en con-

plus de
ès d'une
s parties
-on, une
ble pour
ceux-là
extrême
hez les
resser,
vu les

est, à
e pour
, sous
nglais

peut connaître mieux Paris et le mieux
Français né dans la capitale et l'ayant touj
Ce qui saute aux yeux du premier n'est
aperçu par le second : l'un remarquera ma
auxquelles l'autre n'a pas pris garde, par
qu'il les a toujours vues.

Cent fois, j'ai constaté que les personne
je m'adressais, en Angleterre, ne savaie
gine, ni la raison d'un acte qui leur seml
tement naturel parce qu'il était habituel, r
frappait.

Mais, outre que l'étranger aime à se ren
de tout, il possède encore l'avantage de l'i
Tout Anglais est *whig* ou *tory*, s'il n'est p
et, quoi qu'il en dise, si élevé que soit son es
souvent le passé et toujours le présent à so
vue, qui n'est pas absolument juste. L'étra
d'aucun parti, il peut étudier l'histoire sar
l'actualité sans passion.

Enfin, dans les questions sur lesquelles
unanime en Angleterre, parce qu'elles
l'honneur et à la grandeur de la patrie,
n'est pas aveuglé, et sa raison demeurée
plus capable de discerner le vrai.

Quant à la méthode d'exposition, deux
possibles. Etant donné qu'il n'y a jamais eu
terre comme en France, un abîme entre le

le passé, et qu'il faut sans cesse inte
pour expliquer ce qui existe aujourd'h
raconter, dans l'ordre chronologique, t
se rapportent aux origines et au dével
constitution. Cette tâche serait relativ
suffirait, pour l'accomplir, de résumer l
trois éminents auteurs : Stubbs, Hallam
et d'analyser, après eux, les matéria
Cobbett et Hansard.

Voici pourquoi je n'ai pas cédé à l
suivre cette route. En premier lieu,
impossible de préciser nettement l'ép
mence une institution. Ce n'est pas
à date fixe et connue qui crée le
sépare les deux Chambres, qui orga
privé ou le cabinet : c'est l'usage, et s
souvent insaisissable. J'ajoute que les i
daires trouvent difficilement place dan
générale bien composée ou y tien
nécessairement restreinte : or, ce s
des faits insignifiants, en apparence,
plus profondes modifications dans la
pays.

Enfin, le lecteur a toujours quelque
à travers un récit qui touche néces
de points, ce qui se rapporte partic
question spéciale. Il peut avoir une i

r l'histoire
ı pourrait
s faits qui
ent de la
aisée : il
vrages de
kine May.
unis par

ation de
souvent
où com-
loi votée
nent. qui
conseil
sance est
ts secon-
histoire
ne place
cisément
nent les
ition du

ı suivre.
it à tant
it à une
semble.

mais il lui faut recourir à cent passages çà et là pour connaître à fond et suivre, les siècles. les formes successives d'une mé tion.

La seconde manière, celle que j'ai empl siste à prendre successivement chacun des rouages de la constitution et à exposer, en lieu. ses origines. ses transformations et son Elle permet d'étudier à fond les grands corp et de connaître le rôle aussi bien que l'orga chacun d'eux. Elle est plus ardue, sans dou a le grave inconvénient d'exposer l'auteur à titions aussi peu satisfaisantes pour son am qu'indispensables pour la commodité du le présente. d'un autre côté. le mérite, incompa yeux, de la clarté et. en somme. elle fait mieux connaître. dans tous leurs détails. les et les inconvénients du système gouverne l'Angleterre.

Il y a. sans doute. beaucoup à admirer dan pays dont nous sépare matériellement un et moralement tout un monde d'idées. mais de penser que tout y soit admirable. Ce qu de faire. c'est d'exposer impartialement et des faits exacts. laissant. autant que possible en tirer lui-même les conclusions et porter jugement. Aujourd'hui. comme il y a ving

le seul mérite que j'ose revendiquer c'est d'en pouvoir dire avec Montaig *livre de bonne foy.* »

La Muette, 1er Janvier 1887.

P.
1
1
2
2
2:
4(
56

ır mon travail.
• *Cecy est un*

INTRODUCTION

LE PEUPLE ET LES INSTITU

I. Les origines de l'Angleterre. — II. L'état actuel. -
national. — IV. Les institutions : l'égalité. — V.
la liberté.

I. — LES ORIGINES DE L'ANGLE

Il n'est peut-être pas, pour la philosopl
un phénomène plus extraordinaire que
nées de l'Angleterre. Vingt fois conquis
dant des siècles, « sortie de faibles co
comme parle l'historien de Rome en re
gines de sa patrie, elle s'est développé
plier sous sa propre grandeur [1]. »

Entre le moment où l'empereur Cl
Bretagne, que César n'avait pu conquéri
Guillaume de Normandie gagne la batail
dix siècles s'écoulent, pendant lesque
n'échappe au joug des Romains que pou
vement envahie par les peuples du Nor
La conquête normande, plus complète

1. Ab exiguis profecta initiis, eo creverit ut jam n
sua. (Tite-Live.)

treuse pour le vaincu qu'ait jama
étrangère, semble mettre le com

L'habileté des premiers succes
est une calamité nouvelle [1] et, jus
cle, bien sombre est l'avenir du
soient vainqueurs sur le continent.
indépendance nationale : qu'ils soi
fait de sa liberté. Les fautes et les
verains sauvent l'Angleterre de ce
de ses possessions continentales et
terres possédées en Normandie, pa
sur l'autre rive du détroit lui do
et une noblesse vraiment national
des liens, celui de la communaut
passions, unit les vainqueurs et les
glaise se forme, mélange de sangs

En même temps, la liberté s'aff
politique se forme : en un demi-siè
Jean-sans-Terre octroie la Gran
Henri III signe les Provisions d'O
Parlement qui comprend, avec le
les représentants élus du pays, s'ass
Français [2]. Deux siècles s'écoule

1. C'est à un événement que nos historien
dé comme désastreux, que l'Angleterre est re
de grands malheurs. Ses intérêts étaient si
avec les intérêts de ses souverains qu'elle n'a
leurs erreurs et leurs infortunes. Les talents
premiers rois français furent pour elle une v
et les vices du septième furent son moyen
tory of England. Introduction.

2. L'homme qui donna à la liberté sa for
martyr de l'Angleterre, dans la plus grave
nelles, est Simon de Montfort. Si nous ne po

ne invasion
malheurs.
Conquérant
du XIIe siè-
ses Rois
fait de son
et c'en est
deux Sou-
il. La perte
ations des
urs établis
nonarchie
s puissant
êts et des
race an-
ts divers.
nstitution
5 à 1265.
son fils
premier
noblesse.
oix d'un
pendant

ent regar-
échappé à
opposition
que dans
us des six
Les fol es
day, *H*s-

éros et le
stitution-
r le fon-

lesquels l'Angleterre est soumise à l
des dissensions intestines et des lutte
paix renaît au XVe siècle ; la guerre de
la perte définitive de toutes les posse
tales, la guerre des deux Roses par
Tudors.

Ce n'est pas seulement la puissan
l'Angleterre qui se trouve alors amo
prévoir l'irrémédiable ruine des lil
Nul ne conteste plus les droits du So
ronne ; et qui pourrait l'empêcher de g
son bon plaisir ? Cette vieille nobles
ses privilèges, qui a tant de fois réc
l'octroi ou la confirmation des Charte
tièrement disparu. son sang a coulé
civiles, il n'en reste plus à verser pc
droit.

A sa place, on voit surgir une nouv
âpre à la curée, qui se précipite, a
avidité, sur les biens de l'Église qu'H
en pâture. Des lords serviles et cor
putés gagnés par les promesses ou
menaces, fournissent à cet odieux mo
instrument. Les formes sont respecté
plus radicalement opposées sont vo

dateur de la constitution, nous pouvons, du moi
teur de la Chambre des communes. Il peut sembl
dateur des libertés anglaises ne soit pas un Ang
fort, né en France, fit pour son pays d'adoption
faire pour son pays natal. Sa carrière est la pl
ancienne histoire, et bien froid serait le cœur de
pas un tressaillement de respect et de gratituc
nom immortel. (Freeman, *Growth of the english*

caprices du despote [1] qui fait tou
ses mariages valides et nuls. ses e
bâtards. qui se fait attribuer le pouv
loi. de régler à son gré l'ordre de su
ronne, de fixer et de modifier. avec
lible. le symbole des croyances religi
Et l'on se demande si ce respect
légalité et cet indigne usage des
taires ne sont pas. pour la liberté.
outrage qu'une tyrannie franchemen

Comment s'étonner. dès lors. que
divin des rois ait pu se faire jour d
des Stuarts ? Plus logiques et moin
Tudors. ils ne surent respecter ni le
mulaient le despotisme de leurs pré
qui fut plus grave encore. la bours
Et l'on vit alors ce meme peuple. q
subi la privation de sa liberté. la vi
science. se révolter lorsque l'on vo
or. Non pas que Hampden. en ref
taxe sur les vaisseaux. eut. plus
l'intention de renverser la mon
cident avait déchainé les vents et l

La révolution fut sang
mait contre la tyrannie du Ro
soldatesque. la pire de tout
ment avait appelée pour dé
en chassant les Lords et les C
à l'Angleterre cette utile le

1. Macaulay dit que l'on
qu'il était le despotisme m

our déclarer
s légitimes et
faire seul la
ion à la cou-
torité infail-
de la nation.
rite pour la
s parlemen-
us sanglant
ée.
rie du droit
étroit esprit
iles que les
es qui dissi-
eurs, ni, ce
eurs sujets.
it aisément
de sa con-
ucher à son
de payer la
s partisans,
un léger in-
lait suivre.
qui récla-
celle de la
e le Parle-
s répondit
nant ainsi
e republi-

: : en disant

cain n'est pas celui qui assure le mieux la
dans le sang, en 1649, morte dans l'imbéci
la république d'Angleterre fit place au
cendant des rois : restauration malheure
gloire pour le pays. Le Souverain de la
tagne, pensionnaire du Roi de France
Versailles les subsides qu'il n'osait den
Parlement, tandis qu'à l'intérieur les
défiances ébranlaient son trône. Charles I
Son successeur, moins habile, fut renversé
finit le règne des Stuarts.

La révolution de 1688 ne supprima pa
chie, elle en diminua le prestige et en mo
tère. Guillaume III régnait, non plus e
successeur héréditaire et légitime d'une
de rois, mais en vertu d'un acte du Par
était fini de la théorie du droit divin. En
rien n'était changé en Angleterre, mais
l'esprit des institutions était bouleversé, le
rompu.

II. — L'ÉTAT ACTUEL

Que l'on compare maintenant l'Angleter
celle de 1887, et l'on verra ce qu'ont
siècles de liberté. A la première de ces d
un pays divisé par les querelles religieuse
divisé en politique, sans prestige et s
l'extérieur et dont la voix ne compte gu
conseils de l'Europe et du monde. La p
de sept millions d'habitants, en y con

[illegible] que l'on peut consid[illegible]
[illegible] comme des sujets
[illegible] mille hommes [2]: la
[illegible] et de ruine qu
[illegible] n'était vrai [3]: le s
[illegible] organisé que l'Anglete
[illegible] par un simple envoyé.
auprès de plusieurs autres Co
sont corrompus et amassent, en
daleuses fortunes. Le sol est
non exploitées, l'industrie si i
grande partie du fer vient d[illegible]
mal entretenues, l'instruction
national médiocre et déconsi
inconnus, le budget total de
millions [4], et l'empire colonia

1. Il est très diffic[illegible] des c
où les recensements officiels n'existaient
ment sérieux évaluent la population de
tants en 1696; celle de l'Écosse à 1,05[illegible]
1,100,000 en 1672. Ces trois dates sont
prochées de l'année 1686 pour [illegible]
(Mac Culloch, *Statistical account of the*
terre, l'évaluation de King donne, en 1[illegible]
de M. Finlaison est un peu au-dessous de
2. L'armée régulière, en 1685, se com[illegible]
7,000 fantassins et 1,700 [illegible]
guerre, ni discipline. Le soldat qui [illegible]
peine qu'entraînaient les voies de fait de
History of England, II, 3
3. Pepys, l'homme le plus capable de
mémoire qui ne laisse pas de doute et qu
par Louis XIV pour examiner l'état de l[illegible]
terre était hors d'état d'intervenir dans
à Seignelay, 8 février 1686.)
4. Faute de documents certains sur l'a
de l'année 1692 qui est le premier donn
(*Parliamentary papers*, 1859, n° 365.)

s ennemis
e compte
s un état
vraisem-
tique est
e à Ver-
un agent
es d'État
. de scan-
les mines
e la plus
es routes
le clergé
s presque
e à cent
ébauché.

une période
uments vrai-
200.000 habi-
de l'Irlande à
es plus rap-
seignements
Pour l'Angle-
bitants, celle

is, d'environ
ni conseil de
encourait la
. (Macaulay,

t, en 1684, un
paux, envoyé
que l'Angle-
pe. (Dépêche

nds le chiffre
nts officiels.

Cependant, voici qu'à partir de cette épo
terre, désormais sans crainte pour ses libe
à l'intérieur pleine possession de soi-mêm
en Europe un rôle toujours considérable,
pondérant et, s'il est vrai que ses armées, a
raison du plus puissant guerrier des temp
peuvent aujourd'hui sembler insuffisantes,
toujours sans rivale sur les mers. Sa popul
tuplé en deux siècles [1]. Son sol est partou
ses entrailles, fouillées en tous sens, livrent
de prodigieuses quantités de métaux et
sa surface est sillonnée de routes, de voies
canaux, précieux instruments d'un comme
L'instruction publique est partout répand
estimés et protégés, sinon toujours cultivés
le budget de l'État dépasse deux milliard
mes politiques et sociales les plus importa
accomplies sans secousse, souvent mêm
et la liberté a pris, au foyer britanniqu
qu'aucun pays ne lui donne aussi large.

Et, pendant ce temps, les Anglais ont
consommé la conquête d'une partie du m
d'un œil constant par la mère-patrie, i
partout le nom, les usages, la langue de le
une audace sans pareille, une persévéra
table, un orgueil impassible, ils ont parcou
protégés par ce titre de citoyen anglais, do

1. J'ai dit que la population était de 7,000,00) à la fi
elle avait doublé pendant le XVIII[e] siècle et le recens
1801 l'a portée au chiffre de 15,902,322. Elle s'élève,
1881, à 34,884,198 habitants et elle dépasse aujourd'hui 36

a surpassé celui que Rome assu
civis romanus. Ils ont ainsi for
empire que le monde ait jamais c
celui d'Alexandre ou de César, de
Napoléon. Sur vingt millions de ki
cent soixante-dix millions d'hab
de l'Angleterre, et l'on se prend
répéter ces vers du poëte :

> Tu regere imperio populos, Ro
> Hæ tibi erunt artes [1].

Pourquoi et comment cela s'es
petit pays, vingt fois conquis
ensuite « plus orageux que les m
et ensanglanté par tant de disco
coup grandi dans des proportions
Le doit-il à ses Rois ? ils ont été géné
à ses ministres ? beaucoup ont m
on hésite à prononcer, en parlant d
C'est donc autre part qu'il en faut

III. — LE CARACTÈRE I

On s'est parfois demandé si l
considérée comme un art ou ran
sciences. La réponse me sembl
n'existe pas de principes générau
toujours et partout appliqués, et

1. Virgile, *Eneide*, livre VI.
2. Voltaire, *La Princesse de Babylone*. On
ce roman, un curieux tableau de l'histoire d'

posée, de savoir quelle est la meilleure for vernement [1] ne peut comporter de répo car il n'est point, en cette matière, de *criter* Si l'on ne veut pas convenir que la polit art, du moins la faut-il placer dans la c sciences expérimentales [2]. Interroger les miner les résultats, tels sont les seuls moy dier.

Une première question se présente, a toute étude sur les institutions d'un pays : leur action sur le caractère de ce peuple, l'influence du caractère du peuple sur les « J'entends dire sans cesse, écrivait M. de bert, que la liberté et la prospérité de sont dues au caractère particulier de son pe des institutions analogues aux siennes ne p sir qu'au sein d'une race douée, comme ell nes vertus.... Je tiens ce jugement pour ment contraire à la vérité des faits que l'h fournit [3]. » Je n'oserais, s'il faut l'avouer affirmatif sur ce point et, sans aller jusqu' M. Disraëli, que « la prospérité de ce pays race qui l'habite et non pas à ses insti j'admettrais plus volontiers l'existence

1. Un homme d'État éminent, sir J. Cornewall Lew ment publié un ouvrage sous ce titre. Sa conclusion est ce problème abstrait de la meilleure forme de gouvern purement idéal et comme n'ayant aucun rapport avec l

2. M. de Rémusat l'a fort bien dit : « Ce n'est pas la t donne, par déduction, les formes du gouvernement et, d' tesquieu, la politique est une science d'observation. (*L* XVIIIe *siècle*, vol. I, ch. II.)

3. *De l'avenir politique de l'Angleterre*, ch. XIX.

4. Discours prononcé à Manchester, le 4 avril 1872.

d'action réciproque et combinée des hommes sur les institutions et des institutions sur les hommes. Les mêmes institutions auraient pu ne point donner, dans un autre pays, les mêmes résultats; comme tout trésor, la liberté est facile à perdre : on peut la conquérir par la force, on ne la conserve que par la sagesse. D'un autre côté, les mêmes hommes, gouvernés par des lois différentes et nés sous un régime despotique, n'auraient, sans doute, pas les mêmes qualités.

Si cette action est réelle dans tous les pays, combien plus encore en Angleterre ! Il n'est peut-être pas de peuple dont le caractère ait imprimé sur les institutions une plus profonde empreinte, chez lequel les institutions, à leur tour, s'adaptent plus étroitement aux sentiments, aux passions et, si l'on veut, aux préjugés mêmes de la nation. C'est ce continuel contact, cette association intime qui donne à la constitution britannique son caractère et sa forme, qui en fait, non une chose immuable, mais en quelque sorte un organisme vivant.

Elle frappe à la fois par sa longue durée et par ses continuelles modifications : c'est en cela qu'elle est précisément incomparable.

L'humanité ne change pas subitement, chaque homme meurt à son tour : en moins d'un siècle, tous les habitants de la terre ont disparu, mais l'espèce humaine est restée. Ainsi la constitution britannique : chacune de ses parties se modifie insensiblement. Les usages en vigueur au début d'un siècle ne sont plus ceux de la fin. Elle, cependant, demeure : à tout moment, elle est l'expression actuelle et vraie de la vo-

lonté des hommes qui vivent à son ombre. De là, ses anomalies et ses anachronismes. Dans les formes établies au XIII[e] siècle, elle régit les générations du XIX[e] siècle, mais elle a fidèlement suivi, dans ses transformations, l'opinion du pays ; jamais, entre sa volonté et celle de la nation, il n'y a eu rupture d'équilibre et, si les usages du règne actuel ne ressemblent pas plus à ceux des temps d'autrefois que la langue de Shakspeare n'est semblable à celle de Tennyson, l'esprit fondamental de la constitution n'a pas changé et les contemporains de Wellington l'auraient aussi passionnément défendue que ceux de Simon de Montfort.

C'est qu'en effet le fond du caractère des hommes n'a pas varié à travers les siècles. On y retrouve encore les traits saillants dont Tacite l'a buriné, en décrivant les mœurs des Germains. Examinons le tableau que nous en donne l'incomparable historien.

« C'est une race tout à fait à part [1], à laquelle le repos est insupportable [2]. Les bonnes mœurs ont, chez eux, plus de force que n'en ont ailleurs les bonnes lois [3].

« Ils considèrent comme un crime de limiter le nombre des naissances [4] ; les mères nourrissent elles-mêmes leurs enfants, qui prennent en grandissant ce développement et cette force qui nous étonnent [5].

« Leur puberté ne s'épuise pas ; les deux sexes, égale-

1. Tantum sui similem gentem. (*Germania*, ch. IV.
2. Ingrata genti quies. (Id., ch. XIV.
3. Plus ibi boni mores valent quam alibi bonæ leges. (Id., ch. XIX.
4. Numerum liberorum finire flagitium habetur. (Id., ch. XIX.)
5. Sua quemque mater uberibus alit... in hos artus, in hæc corpora quæ miramur excrescunt. (Id., ch. XX.)

ment jeunes, également forts, s'unissent assortis et robustes et les descendants héritent de la vigueur des parents[1]. L'épouse n'apporte point de dot au mari, et l'on ne saurait trop louer leur respect pour le mariage[2]. Ils sont hospitaliers plus que tout autre peuple et aiment la table; ils apaisent leur faim sans apprêt et sans raffinement, mais ne sont pas aussi sobres pour la boisson[3]. Ils traitent volontiers les plus graves questions dans des discours après dîner, comme si l'esprit n'était jamais plus ouvert qu'en ce moment à la franchise, mais ils ne les décident que le lendemain[4].

« Leurs corps sont vigoureux et ils sont à la fois actifs et paresseux[5]. Ils prennent les vices au sérieux et n'en rient pas, car ils n'estiment pas que la corruption doive être de mode[6]. Ils cèdent plus volontiers à la persuasion qu'à la force[7], ils sont simples et droits[8].

1. Inexhausta pubertas . eadem juventa similis proceritas pares validaeque miscentur ac robora parentum liberi referunt. (Id., ch. xx.)
2. Dotem non uxor marito... severa illic matrimonia nec ullam morum partem magis laudaveris. (Id., ch. xviii.)
3. Hospitiis non alia gens effusius indulget.. dedit cibo... (Id., ch. xv.) sine apparatu, sine blandimentis expellunt famem, adversus sitim non eadem temperantia. (Id., ch. xxiii.)
4. Plerumque in conviviis consultant tanquam nullo magis tempore aut ad simplices cogitationes pateat animus aut ad magnas incalescat... ergo detecta omnium mens postera die retractatur. (Id., ch. xxii.)
5. Magna corpora . mira diversitate naturae quum iidem homines sic ament inertiam et oderint quietem. Ce dernier trait devient de plus en plus frappant : ce ne sont plus seulement les heures du travail journalier, ce sont les jours de travail qui diminuent sans cesse. Sans parler du dimanche, le samedi est devenu un jour presque férié, le lundi est souvent chômé et l'on demande maintenant le repos de l'après-midi du mercredi.
6. Nemo illic vitia ridet, nec corrumpi, nec corrumpere seculum vocatur. (Id., ch. xix.)
7. Auctoritate suadendi magis quam jubendi. (Ch. xi.)
8. Gens non astuta, nec callida.

Tout cela est encore vrai; mais, après dix-huit siècles, le tableau n'est plus complet et il y faut nécessairement ajouter quelques traits. Parmi ceux qui peuvent sembler dignes d'admiration chez les individus, quelques-uns deviennent, il faut l'avouer, presque odieux, en affectant le caractère national. L'amour de la patrie se traduit par un égoïsme sans mesure. Tout semble permis lorsqu'il s'agit des intérêts ou de la grandeur du pays; avec une bonne foi qui rappelle, en certaines occasions, celle que les Romains prêtaient aux Carthaginois, avec un absolu mépris pour l'opinion, avec une superbe insolence vis-à-vis des faibles [1], les Anglais poursuivent, avec leur merveilleuse ténacité,

Leur bien premièrement et puis le mal d'autrui [2].

Mais, à côté de cela, combien de rares et solides qualités chez les hommes pris individuellement : leur ardent patriotisme, le sérieux de leur esprit, la sûreté de leur commerce, leur persévérance, leur esprit pratique, leur sang-froid [3], leur loyauté et leur respect pour les opinions opposées aux leurs, leur amour de la libre discussion et du *fair play*, leur courage person-

1. Joseph de Maistre, qui voyait si souvent juste, écrivait, en 1803, au sujet des relations de l'Angleterre avec les autres puissances : « Tout cela est gâté par des préjugés nationaux insupportables et un orgueil sans mesure et sans prudence qui révolte les autres nations et les empêche de s'unir pour la bonne cause. Savez-vous la grande difficulté de l'époque extraordinaire où nous vivons? C'est que la cause qu'on aime est défendue par la nation qu'on n'aime pas.

2. Lafontaine, livre IX, fable 12.

3. Voltaire en était frappé. « Le caractère des Anglais, dit-il, est plus constant et plus ferme que celui des Français... La nation a un courage plus tranquille et plus réfléchi. (*Essai sur les mœurs*, ch. LXXVI et LXXXIII.)

nel et leur promptitude à se révolter contre l'arbitraire, ce merveilleux instinct de solidarité, grâce auquel chaque citoyen fait sien le grief d'autrui, ce noble sentiment de fidélité au Souverain qu'exprime le mot *loyalty*, intraduisible dans notre langue, ce respect pour la loi dont ils discutent au besoin les principes, mais à laquelle ils obéissent scrupuleusement, surtout ce profond et incomparable bon sens qui, chez eux, est véritablement le *sens commun* [1].

J'ai omis l'un des traits saillants de leur caractère. Au matin d'une des plus grandes batailles navales auxquelles le monde ait assisté, le héros qui devait mourir, quelques heures après, enseveli dans son triomphe [2], adressait à la flotte qui portait, dans ses flancs, les destinées de la patrie, cette parole d'une sublime simplicité : « *l'Angleterre compte que chaque homme fera son devoir!* » Quand une nation entière frémit à de tels accents et lorsqu'en fait chacun de ses citoyens les comprend, il est permis de l'envier, mais il est difficile de ne la point estimer et impossible d'être surpris de sa grandeur.

Faut-il le dire enfin, le peuple anglais, si ferme pour la défense de ses droits, si sérieusement esclave du devoir, n'estime pas que la patrie terrestre ait seule droit à son amour et à son dévouement : comme ses rois, il a pour devise : *Dieu et mon droit*.

Ce n'est pas que j'admette l'opinion de tant d'écri-

1. Montesquieu disait à lord Waldegrave : « Il ne naît qu'en Angleterre des hommes de vrai bon sens. (*Observations and characters*, by J. Spencer.)
2. Nelson, le jour de la bataille de Trafalgar.

vains anglais, qui ont expliqué la grandeur de leur pays par la supériorité que lui aurait donnée la réforme du XVI[e] siècle. Comparant l'état respectif de l'Espagne et de l'Angleterre, à cette époque, ils ont fait ressortir le contraste que présente la situation actuelle des deux peuples et ils en ont conclu que le protestantisme avait élevé l'une des nations autant que le catholicisme avait abaissé l'autre. Je ne sais, en vérité, s'il est bien nécessaire de combattre une opinion qui se réfute d'elle-même. Les Anglais, si fiers de leurs ancêtres Saxons, de leur Grande Charte et de toutes celles qui l'ont suivie, de leur loi coutumière, de leur jury, de leurs universités, de leurs merveilleuses cathédrales, de leur Parlement, des bienfaits de la liberté et de l'égalité, seraient-ils disposés à nier que tous ces biens, toute cette grandeur étaient acquis avant la Réforme? L'Église qui a toujours défendu leurs libertés avec les siennes, qui a tant contribué à la fusion des races et à celle des classes, était-elle catholique ou luthérienne?

Les grands barons de Guillaume le Conquérant, ceux qui arrachaient au roi Jean la Grande Charte, Simon de Montfort, les braves qui firent reculer nos armées à Crécy et à Azincourt et qui faillirent s'emparer de la France, peuvent apparemment supporter la comparaison avec les ignobles favoris de Henri VIII et d'Élisabeth. Que l'on dise s'il existe, dans les annales de l'Angleterre, des pages plus honteuses et plus tristes que l'histoire des Tudors et des Stuarts. Sans prestige au dehors, moins libre qu'au temps des Saxons, tel était le pays; sans honneur et sans vertu, sans conscience et sans dignité, tels étaient les hommes qui firent la

Réforme. Est-ce bien là ce qu'admirent les Anglais, ou serait-ce qu'ils préfèrent le régime dont les avait dotés cet austère puritain qui, après avoir aboli la Pairie, chassé le Parlement et fermé la bouche à toute voix hostile, était parvenu à faire dire de lui : « Il parle et il ment tout seul [1]. »

La vérité est, au contraire, que la Réforme fut essentiellement fatale aux libertés publiques [2] et que l'église établie se montra, dès l'origine, le complice de la tyrannie, quand elle n'en fut pas l'instrument [3]; c'est que la grandeur de l'Angleterre commence en un temps où les querelles religieuses tendent à disparaître, où les passions sont à ce point apaisées que, sans l'opposition violente et absolue de Georges III, l'égalité religieuse serait presque établie, où les armées anglaises, qui ont l'incomparable gloire de vaincre Napoléon, sont, en grande partie, composées de catholiques, où les territoires lointains sont colonisés par des émigrants dont la plupart sont Irlandais.

1. Dépêche de Sagredo, ambassadeur de Venise, citée par M. Guizot. — (*Histoire de la République d'Angleterre et de Cromwell*, vol. II.)

2. L'effet immédiat de la Réforme n'a été rien moins que favorable au développement de nos libertés et à l'établissement de nos institutions politiques. Le despotisme civil du roi était la conséquence de sa suprématie religieuse. La création de la Cour de haute commission était un précédent fatal, et notre constitution se trouva réduite, en réalité, à un système convenant au méridien de Madrid ou à celui de Constantinople. (Disraëli, *Vindication of the constitution*, p. 105.)

3. L'anglicanisme a été, dès son origine, l'instrument à la fois le plus servile et le plus efficace de la tyrannie. Aucune autre église n'a aussi uniformément trahi et foulé aux pieds les libertés de son pays. Dans toutes ces épreuves terribles que les libertés de l'Angleterre ont eu à subir depuis la Réforme, elle a invariablement employé son influence au profit de la tyrannie, soutenu et approuvé tout essai de violation de la constitution; elle a écrit la terrible sentence de condamnation éternelle sur les tombes des martyrs de la liberté. (Lecky, *History of rationalism in Europe*, vol. II, p. 178.)

Mais, s'il est absurde de dire que l'Angleterre est puissante parce qu'elle admet l'infaillibilité de Henri VIII ou d'Élisabeth de préférence à celle du Pape, ou parce que son église nationale, au lieu d'accepter les décrets des conciles, reconnaît comme autorité suprême, dans les questions de dogme et de discipline, un Parlement dont la moitié des membres lui sont indifférents ou hostiles, il est tout aussi puéril de nier l'immense part du christianisme dans la grandeur du pays. Quels que soient les sentiments particuliers des individus, la nation est chrétienne et sa constitution rend à Dieu un solennel et public hommage. L'intervention du Créateur est implorée dans tous les actes de la vie publique : au couronnement du Souverain et dans les jours d'actions de grâces, à l'ouverture des sessions du Parlement, comme au début de chaque séance de la Chambre des lords ou de la Chambre des communes. La loi écrite proclame la sainteté de la loi divine et en sanctionne les préceptes ; le blasphème est flétri par l'opinion plus vivement encore que par les statuts [1]. Les grands commandements du Décalogue sont universellement respectés, le jour du Seigneur est partout observé avec une rigoureuse exactitude et les lois saintes de la famille sont religieusement conservées.

C'est là qu'il faut chercher le secret du merveilleux accroissement de la population, richesse de l'industrie et fécond aliment de la colonisation. Tandis que le nombre des habitants du sol britannique augmente sans cesse dans d'énormes proportions, sans cesse aussi un flot d'é-

1. La loi de blasphème est toujours en vigueur Actes 9 et 10, Guillaume III, chap. 35. — *Voir* Stephen, *Digest of criminal law*, art. 168.

migrants [1] quitte les rivages de la patrie pour aller répandre, jusqu'aux extrémités de la terre, sa langue, ses mœurs et son influence.

Cœlum, non animum mutant qui trans mare currunt [2].

Telle est cette race puissante : quelles institutions l'ont ainsi formée ou, si l'on préfère, quelle forme a-t-elle donnée à ses institutions? C'est ici que la conclusion ne répond guère aux prémisses. Un pays conquis, des Souverains qui sont aussi des vainqueurs et dont rien ne limite le pouvoir : voilà les conditions primitives; il semble que les conséquences logiques en soient l'inégalité sociale et le despotisme. Et voici cependant que, pour résumer la constitution britannique, un grand écrivain du dernier siècle, Montesquieu, se contente de ces deux mots : Liberté, Égalité [3].

IV. — LES INSTITUTIONS : L'ÉGALITÉ.

Les institutions que les Anglais ont reçues de leurs pères et que, suivant la belle expression maintes fois répétée à travers les âges, ils considèrent comme un droit acquis par chaque citoyen à l'heure de sa naissance [4], n'avaient, à leur origine, rien qui les distin-

1. Le nombre des émigrants a été de 392,514 en 1881, de 413,288 en 1882, de 367,157 en 1883, et la population du Royaume-Uni s'est accrue, pendant ces trois années, de 1,143,264 habitants.

2. Horace, Épitre XI, livre Ier. Il va sans dire que la citation n'est pas prise dans le sens que le poëte donne à ce vers.

3. L'Angleterre est à présent le pays le plus libre qui soit au monde Liberté, Egalité. (Notes sur l'Angleterre)

4. Les libertés et franchises sont le droit natif, ancien, incontesté et l'héritage des sujets d'Angleterre. (Remontrance du Parlement à Jacques I.) « Et comme les lois sont le droit de naissance (*birthrigth*) du peuple et que tous les Rois et Reines doivent administrer conformément à ces lois... » (Actes 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.)

guât de celles des autres nations devenues libres, après avoir fait partie de l'Empire romain. Conquise la dernière, et la première abandonnée de Rome, parce qu'elle était la plus lointaine des provinces, la Grande-Bretagne avait, au Moyen Age, un gouvernement semblable à celui des monarchies de l'Europe Occidentale. Les formes en avaient été empruntées soit à Rome, soit aux Germains, surtout à ces derniers.

Au moment où Guillaume le Bâtard s'empara de l'Angleterre, les races des habitants primitifs et des envahisseurs successifs s'étaient déjà fondues et, comme les Normands conquirent le pays sans l'inonder d'un flot nouveau de population, la masse de la nation resta saxonne. Dépouillée, opprimée, insultée même par les nobles normands, elle finit par les absorber. Si petite que fût la part qui lui restât dans la propriété du sol, ses droits n'en étaient pas moins constatés par le *domesday book*, curieux document à travers les dispositions duquel, a dit un historien, apparaît un but unique : « c'est que tout homme né en Angleterre a sa place définie et son devoir défini [1]. » La fusion des vainqueurs et des vaincus était déjà bien avancée, un siècle après la conquête [2]; elle devint bien plus rapide encore lorsque Jean-sans-Terre eut perdu la Normandie, et le XIII[e] siècle, qui dotait l'Angleterre de la grande Charte et du Parlement, lui donnait aussi une

1. Froude, *History of England*, I. 13.
2. A présent, dit un auteur du temps de Henri II, comme les Anglais et les Normands habitent ensemble et se sont mariés constamment les uns avec les autres, les deux nations sont si complètement mêlées l'une à l'autre que, du moins pour ce qui concerne les hommes libres, on peut à peine distinguer qui est de race anglaise et qui est de race normande.

race véritablement une et déjà capable de gérer les affaires : « Dans un État comme celui-ci, disait Fortescue, du temps de Henri VI, c'est la volonté du peuple qui est la première chose vivante et qui envoie le sang dans la tête et dans tous les membres du corps politique [1]. »

En même temps que disparaissait toute distinction entre le Saxon et le Normand, une autre révolution non moins importante s'accomplissait, grâce à l'influence bienfaisante de l'Église [2], c'était la disparition du servage. Déjà, d'ailleurs, s'était formée, entre l'aristocratie et le peuple, une classe moyenne, à la fois agricole et commerçante [3], classe obscure encore, mais devenant chaque jour plus puissante et plus riche, et qui, « fondée par l'aristrocratie saxonne rabaissée et soutenue par le caractère saxon conservé, a fini, sous la conduite de la petite noblesse normande et sous le patronage de la grande noblesse normande, par établir et asseoir une constitution libre et une nation digne de la liberté [4]. »

1. De laudibus legum Angliæ.

2. Il serait très injuste de ne pas reconnaître que le principal agent de ces deux grands affranchissements fut la religion... Les distinctions de caste sont particulièrement odieuses à l'église catholique. Lorsqu'un possesseur de serfs, à l'heure de sa mort, réclamait les derniers sacrements, ses conseillers spirituels ne manquaient jamais de l'adjurer, s'il tenait au salut de son âme, d'émanciper ses frères pour qui le Christ était mort. L'Église se servit avec tant de succès de ces terribles moyens qu'elle avait réussi, avant la réformation, à affranchir presque tous les serfs du royaume. (Macaulay, *History of England,* vol. I. Introduction.)

3. Il n'y a pas, au dire de Fortescue, « de petit domaine qui ne renferme un chevalier, un écuyer, un petit propriétaire et aussi d'autres franc-tenanciers et beaucoup de *yeomen* capables de former un jury ». — Ce sont eux, dit Harrisson, qui sont la substance du pays, ils sont très supérieurs aux journaliers, ont de bonnes maisons et vivent à l'aise. (*Description of England,* p. 275.)

4. Taine, *Histoire de la littérature anglaise,* vol. I.

Il faut insister sur ce point parce que les écrivains français ont trop souvent exprimé, à ce sujet, des idées absolument fausses. On a répété à satiété que, si l'Angleterre avait possédé la liberté, c'était aux dépens de l'égalité : rien n'est plus inexact; la vérité est, au contraire, que l'Angleterre a connu l'égalité bien avant les nations du continent. Hallam a pu constater que, dès le règne de Henri III, l'égalité civile de toutes les classes inférieures à la Pairie était, sous tous les rapports, aussi complète qu'à présent. « Aucune partie de notre constitution, dit-il, n'est peut-être aussi admirable.... C'est à ce caractère démocratique particulier de la monarchie anglaise que nous sommes redevables de sa longue durée, de ses progrès réguliers et de sa vigueur actuelle. C'est une circonstance heureuse que, dans un âge où l'on était loin de prévoir la marche graduelle de la civilisation et du commerce, nos ancêtres, s'écartant des usages des nations voisines, se soient ainsi garantis, comme à dessein, de cette force expansive qui, en renversant les obstacles qu'on avait eu l'imprudence de lui opposer, a causé tant de ravages en Europe [1]. »

Peut-être l'historien fait-il remonter un peu trop haut l'époque de l'absolue suppression du servage : mais que l'on place, comme lui, ce mémorable événement au XIIIe siècle ou qu'on le considère, avec Macaulay, comme contemporain de la guerre des deux Roses, il est certain que le servage avait cessé d'exister en fait avant de disparaître des lois et qu'il n'y avait, au XVe siècle, ni serfs, ni vilains. Depuis lors, « l'idée de

1. Hallam, *Europe during the middle ages*, vol. II, ch. IV.

l'égalité légale, c'est-à-dire de la sujétion universelle de toutes les classes à la même loi, administrée par les mêmes hommes, a été poussée à ses dernières limites. Tout fonctionnaire, depuis le premier ministre jusqu'au constable ou au percepteur, encourt la même responsabilité que tout autre citoyen, pour tout acte fait sans excuse légale. Les recueils de jurisprudence sont remplis de cas dans lesquels des fonctionnaires ont été traduits devant les tribunaux et considérés comme responsables d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, mais en dehors des bornes de leur pouvoir légal [1]. »

Bien loin de trouver dans leur emploi un refuge, les fonctionnaires, les officiers, les membres du clergé sont soumis à des lois particulières qui les rendent passibles de certaines pénalités, en outre de celles que la loi édicte contre tout citoyen. Il n'y a ni tribunal des conflits, ni nécessité d'obtenir l'autorisation de poursuivre. Toute carrière, civile ou militaire, est ouverte à tous et presque toujours à la suite d'un concours auquel chacun peut prendre part. Le mot *privilège* [2] n'est pas connu. Ce qu'il faut encore remarquer, c'est que la

1. Dicey, *Law of the Constitution*. Lecture V.
2. On parle, il est vrai, de celui de la Pairie et du Parlement, qui est d'ailleurs absolument insignifiant. Le privilège des pairs consiste dans le droit de préséance, c'est-à-dire que, dans une solennité ou dans une réunion officielle, les pairs passent avant les *commoners*, suivant le rang que leur assigne leur titre. Celui du Parlement, applicable aux pairs et aux membres de la Chambre des communes, consiste en ce qu'ils ne peuvent être soumis à la contrainte par corps à raison d'un procès civil. Mais, pour toute poursuite, à raison des crimes les plus graves comme du plus léger délit, tout pair ou tout membre du Parlement est jugé, condamné ou même emprisonné préventivement comme tout autre citoyen et sans aucune autorisation préalable de l'assemblée dont il fait partie.

Pairie ne constitue pas une caste : elle est ouverte à tous. Par ce jeu admirable que l'on peut comparer à celui du cœur humain, elle puise constamment un sang nouveau dans le corps de la nation et constamment aussi lui renvoie une part plus large encore de son propre sang.

En aucun temps, d'ailleurs, et en aucun pays peut-être l'aristocratie n'a mieux compris son rôle : avec une admirable prévoyance, elle a vu de loin les écueils et elle a renoncé peu à peu à ses anciens droits, comme la noblesse française le fit, en une fois, et trop tard, hélas ! dans la nuit du 4 août 1789. Elle n'a pas pour cela abdiqué ses devoirs, elle a toujours compris que *noblesse oblige*, et son seul privilège réel est aujourd'hui de donner l'exemple du dévouement au bien public.

V. — LES INSTITUTIONS : LA LIBERTÉ.

Plus longue et plus ardue a été la conquête de la liberté. La lutte n'a pas toujours été également vive, mais elle n'a jamais cessé. Si formidable que soit sa puissance, le Conquérant normand subit la loi du Saxon vaincu et promet d'observer les coutumes d'Édouard le Confesseur. Ses fils le jurent après lui et lorsque, au début du XIIIe siècle, un Roi foule aux pieds ses serments, les prélats et les nobles lui imposent le traité dont l'instrument fameux est demeuré, jusqu'à nos jours, la base des institutions du pays.

Le Parlement se constitue et les classes moyennes s'unissent à la noblesse pour défendre les libertés publiques ; les Rois qui s'obstinent à les violer sont aver-

tis par de respectueuses remontrances ; s'ils persistent, on les dépose et ils apprennent, à leurs dépens, que la nation anglaise, comme dit Froissard au XIVe siècle, est « le plus périlleux peuple qui soit au monde et plus outrageux et plus orgueilleux ». Les Tudors eux-mêmes se croient tenus de respecter les formes légales pour couvrir les actes de leur odieux despotisme et les Stuarts succombent pour les avoir méconnues.

Ce n'est pas que les mêmes mots aient toujours eu exactement le même sens. On n'entendait pas la liberté de même sorte au XIIIe siècle et au XVIe siècle, et les louanges de Commines [1] n'ont pas la même portée que celles de Montesquieu [2] : ce qui importe, c'est qu'à ces diverses époques l'Angleterre semblait, aux yeux des contemporains, comme elle paraît aux nôtres, la plus libre des nations.

Non que la liberté individuelle fût sérieusement garantie : au Moyen Age, comme l'a dit Macaulay, « les injustices individuelles atteignaient rarement et très difficilement les oreilles du public [3] », et la révolte ne se produisait que dans les cas où l'oppression devenait générale. Mais, au XVIIe siècle, le droit de chaque citoyen devient aussi sacré que celui du peuple entier et l'acte d'*habeas corpus* [4] le place désormais hors d'atteinte. En même temps apparaît cette puissance formidable, que l'on a parfois nommée le quatrième pouvoir (*fourth*

1. En toutes les seigneuries du monde, dont j'ay connoissance, où la chose publique est mieux traitée, c'est Angleterre. (Chroniques.)
2. L'Angleterre est aujourd'hui le pays le plus libre qui soit au monde. (*Notes sur l'Angleterre.*)
3. *History of England*, ch. I.
4. Acte 31, Charles II, ch. 2.

estate) de l'État, que l'on pourrait aujourd'hui considérer comme le premier, je veux dire l'opinion publique ou, du moins, son plus puissant organe, la presse.

Par hasard, pour ainsi dire, l'acte sur la censure n'avait pas été renouvelé en 1695, et le journalisme était né. Quelque opinion que l'on puisse avoir au sujet de la liberté de la presse, il n'en faut pas moins reconnaître qu'elle a eu, sur les destinées de l'Angleterre, une prodigieuse influence. Ce n'est pas qu'elle ait formellement créé l'opinion ; elle l'a rarement devancée, parfois dirigée, plus souvent exprimée et suivie. Sans doute, elle a eu ses faiblesses, ses écarts et ses défauts, il faut même dire ses vices, mais elle s'est épurée, à mesure que sa liberté a été plus entière, et l'indépendance lui a donné la dignité. Ici encore, l'opinion a été plus forte que la loi, elle a été efficace, alors que les mesures répressives demeuraient vaines, et elle a imposé au journalisme une allure et un ton général de loyauté et de sérieux qui font, des grands journaux politiques, le modèle et l'honneur de la presse. En fait, sa législation se peut exposer par une formule : il est permis à chacun d'imprimer impunément tout ce que douze de ses compatriotes ne déclarent pas, d'un avis unanime, criminel ou délictueux.

Il faut le reconnaître, la plus essentielle et la plus importante de toutes les libertés, celle de la conscience, a été la dernière à venir et, sous ce rapport, l'Angleterre a été singulièrement en retard sur la plupart des autres nations. Elisabeth infligeait aux catholiques les plus rigoureux supplices, à l'heure où Henri IV proclamait l'édit de Nantes et, quand Louis XVI établissait la liberté des

cultes[1] Georges III repoussait obstinément toute mesure favorable à l'égalité religieuse. C'est seulement depuis un demi-siècle que, successivement, on a laissé tomber les barrières, et c'est à bon droit que Voltaire s'étonnait de voir qu'un peuple si libre ait été si soumis en un point qui touche aux plus intimes profondeurs de l'âme humaine[2]. Quoi qu'il en soit, la réparation a été éclatante et, sur cette matière, comme sur tant d'autres hélas ! c'est l'Angleterre qui donne aujourd'hui à la France l'exemple trop peu compris de ce qu'est la vraie liberté.

Après la liberté religieuse, aujourd'hui si large qu'on ne la saurait rêver plus complète, comment ne pas rappeler « ce pouvoir presque divin sur l'avenir[3] » dont la loi arme le père de famille. Non moins que le sentiment religieux, la liberté de tester contribue à ce merveilleux accroissement de la race et de la grandeur britanniques. Elle permet de conserver les foyers domestiques et les grands établissements industriels ; elle développe l'esprit d'entreprise et d'initiative et empêche enfin le déplorable calcul qui, dans notre pays, limite si tristement le nombre des naissances[4].

1. Édit de novembre 1787. Décret du 14 décembre 1789. Constitution de 1791.

2. Quand on pense que la nation anglaise changea quatre fois de religion depuis Henri VIII, on s'étonne qu'un peuple si libre ait été si soumis ou qu'un peuple qui a tant de fermeté ait eu autant d'inconstance. (*Essai sur les mœurs*, ch. CLXVIII.)

3 A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol. I, p. 75

4. En cas de succession *ab intestat*, la loi attribue les immeubles seulement au fils aîné ; le surplus est également partagé entre tous les enfants, sans distinction de sexe. Mais ces successions sont fort rares, chaque citoyen anglais considère, non seulement comme un droit, mais comme un devoir, de disposer par testament de ses biens. Il est donc absolument inexact de dire, comme on le fait en France, que la loi de succession consiste dans le droit d'aînesse. Le droit d'aînesse et la liberté testamentaire sont deux choses absolument distinctes.

Le droit de réunion et celui d'association sont à peu près illimités ; point de service militaire obligatoire ni d'inscription maritime, point de procédure secrète ni de tribunaux d'exception ; le domicile est aussi inviolable que la personne et, suivant la parole de lord Chatham, « la tempête et la pluie peuvent entrer dans la chaumière de l'ouvrier anglais : le Roi n'y pénètre pas. »

La véritable liberté aussi ennemie de la licence que du despotisme, l'égalité aussi complète que la puisse donner la législation, tels sont les inestimables bienfaits dont jouit ce grand pays. La constitution politique peut se résumer en une phrase : un Souverain héréditaire au nom duquel des ministres, seuls responsables, exécutent les volontés de la nation exprimées par le Parlement. Combien de temps doit-elle durer ? Dieu seul connaît les futures destinées de l'Angleterre, mais quoi qu'il arrive, et dût cette grande nation périr à jamais, il lui resterait l'impérissable gloire d'avoir enseigné au monde la haine du despotisme et l'amour de la liberté.

PREMIÈRE PARTIE

LE GOUVERNEMENT

LE GOUVERNEMENT

ET LE PARLEMENT BRITANNIQUES

CHAPITRE PREMIER

LES LOIS CONSTITUTIONNELLES

I. Caractère de la Constitution. — II. Forme de la Constitution. — III. Les Lois écrites.— IV. La Grande Charte. — V. Les Provisions d'Oxford. — VI. Le Statut de Tallag. — VII. L'Acte d'Édouard II. — VIII. La Pétition des droits. — IX. Le Bill des droits. — X. L'Acte d'établissement. — XI. Les Traités d'union. — XII. Les Actes de réforme.

I. — CARACTÈRE DE LA CONSTITUTION

La constitution britannique, dont les penseurs ont célébré la sagesse, dont les hommes d'État ont envié la durée et qui a servi de type aux institutions libérales de l'ancien et du nouveau monde, n'a pas d'existence matérielle [1]. « Née dans les bois », comme l'a dit Montesquieu [2], elle est aujourd'hui, par rapport à ses

1. C'est en ce sens que M. de Tocqueville a écrit : la Constitution anglaise n'existe pas. (*La Démocratie en Amérique*, vol. I, p. 166.)
2. *Esprit des Lois*, livre XI, ch. VI.

origines, ce qu'est le chêne de la forêt au gland qui lui a donné naissance. L'arbre a jeté de vigoureux rameaux : les uns se sont desséchés, après avoir longtemps couvert le sol de leur grande ombre ; les autres, à peine visibles à l'origine, mais poussés par une sève vigoureuse, se sont développés peu à peu et ont fini par dominer à leur tour. A la force du chêne, elle unit la souplesse du roseau : elle est flexible, ce qui lui permet de plier sans rompre. C'est ainsi qu'elle a pu résister aux assauts du temps comme à ceux des hommes, que son esprit a varié, tandis que ses formes restaient immuables, et qu'elle a su garder, à travers les âges, le caractère sacré de la tradition, uni au charme d'une éternelle jeunesse.

Il y a longtemps que Cicéron l'a écrit : une constitution ne peut être l'œuvre ni d'un homme ni d'un jour[1]. « Jamais je n'oublierai, disait en 1810 lord Grey, à la Chambre des lords, les observations puissantes que M. Fox présentait au Parlement, lorsqu'il affirmait sa conviction de l'absolue impossibilité de pourvoir à toute la variété des événements humains par des plans préconçus en théorie. Car je crois, disait-il, que, si les plus sages, les plus capables, les plus vertueux de tous les hommes qui ont contribué à l'ornement et au progrès de la civilisation, se trouvaient réunis autour d'une table, pour donner *a priori* une constitution à un État, je crois et je suis convaincu que, malgré toute leur habileté, malgré toute leur vertu, ils ne réussiraient pas à formuler un système pouvant atteindre ce but : ils devraient

1. Nunc fit illud certius nec temporis unius nec hominis esse constitutionem reipublicæ. (*De republicâ*, II, 21.)

laisser aux modifications de la pratique et à de nombreuses déviations le soin d'adapter l'œuvre primitive aux circonstances [1]. »

Cette opinion a été, dans tous les temps, celle de la race anglo-saxonne. Les Anglais n'ont jamais tenté de graver les tables de leur constitution sur le bronze, ils ont préféré la cire, plus facile à manier. Les changements s'opèrent sans secousse et sans bruit, les plus graves modifications résultent du simple abandon ou de l'introduction souvent fortuite d'une coutume et, dût-on se résoudre à voter une loi, le statut qui introduirait dans la constitution politique les plus graves bouleversements, n'exigerait pas d'autres formalités que l'acte le plus vulgaire et le plus simple. Comme le rappelait récemment encore le premier ministre de la Couronne, « l'expression de loi fondamentale n'est pas connue dans la constitution [2]. »

II. — FORME DE LA CONSTITUTION

Je ne sache pas d'étude plus difficile que celle de la constitution britannique, tant les apparences sont décevantes. Au premier abord, et sans tenir compte des exagérations puériles des historiens, qui veulent la faire remonter aux premiers siècles de l'ère chrétienne,

1. Cicéron exprimait la même pensée, lorsqu'il disait : « A Rome, ni un seul génie, ni une seule vie n'auraient suffi pour élever l'édifice du gouvernement, ouvrage du concours de plusieurs hommes et de plusieurs siècles, car jamais esprit ne s'est rencontré assez vaste pour que rien ne lui échappât, et la réunion même des plus grands génies ne pourrait, sans le secours du temps et de l'expérience, tout envelopper d'une seule vue. » (*De republicâ*, II, 1.)

2. M. Gladstone, séance du 22 janvier 1886.

il semble que sa forme n'a point varié depuis six cents ans. Sous la reine Victoria, comme sous Édouard Ier, on constate l'existence d'un Gouvernement monarchique limité, d'un Parlement composé de pairs temporels et spirituels et de représentants des comtés et des bourgs, dont le consentement est nécessaire pour lever des impôts ou modifier la loi du pays. Mais, au fond et dans la réalité, combien peu d'analogie entre les institutions de la fin du XIIIe siècle et celles d'aujourd'hui!

Si l'on quitte le terrain de l'histoire pour se placer au point de vue du légiste, les causes d'erreur ne sont pas moins abondantes. Que l'on rédige, par écrit, les coutumes faisant partie de la *common law*, c'est-à-dire ayant force de loi, que l'on y ajoute tous les textes des actes que l'on pourra trouver, çà et là, dans l'immense collection des statuts du royaume: on aura une constitution théorique mais purement idéale et qui sera séparée de la constitution vraie non par des nuances, mais par des abîmes. On trouvera, par exemple, une liste des prérogatives infinies du Souverain, mais on ne rencontrera pas la plus légère trace de l'existence du cabinet.

L'homme d'État lui-même peut difficilement obtenir un tableau fidèle. Rien n'est plus trompeur, en effet, que la prétendue immutabilité de la constitution britannique. Maniée par des hommes politiques qui l'interprètent suivant la tournure particulière de leur esprit, si ce n'est suivant leurs intérêts ou ceux de leur parti, forcée de se plier aux circonstances si diverses qui se produisent dans la vie d'une grande nation, elle est

inévitablement entraînée dans un courant que rien n'arrête. Les circonstances, le hasard, hasard souvent heureux comme on l'a maintes fois remarqué, amènent un changement presque insensible à l'origine, tant il semble léger, mais dont les conséquences peuvent être immenses. Il se produit alors un phénomène analogue à celui que l'on remarque pour les individus. Chez l'homme que l'on voit chaque jour, les changements qu'amènent les années sont imperceptibles ; chez celui que l'on revoit, après vingt ou trente ans d'absence, la métamorphose est telle que l'on a peine à le reconnaître. Qui donc, par exemple, a pris garde, au moment où le fait s'est produit, que le Roi perdait peu à peu l'habitude de présider le conseil des ministres? Et voici qu'aujourd'hui l'absence du Souverain est considérée comme une maxime constitutionnelle [1].

Ces règles, qui s'établissent ainsi par un mode de génération que l'on pourrait presque appeler spontané, forment le troisième élément et non le moins important de la constitution. Elles n'ont pas force de loi et aucun tribunal n'en pourrait sanctionner les prescriptions, mais elles ont, en réalité, une autorité égale. Dans son remarquable livre sur la loi de la constitution, M. Dicey les désigne sous le nom, presque intraduisible en français, d'*understandings*. Ce sont des usages, aussi sacrés pour les hommes politiques que les règles de la bonne

1. Il y a, dans notre constitution, bien des choses dont il est difficile de se rendre compte ; nous trouvons une pratique en vigueur à une époque et une pratique toute différente, sur le même sujet, à un autre moment, et il est quelquefois difficile sinon impossible d'indiquer à quel moment le changement a eu lieu. (Anson, *Law and custom of the Constitution*, vol. I, ch. III.)

compagnie le peuvent être pour les hommes du monde [1].

J'aurai, maintes fois, à indiquer, dans les chapitres suivants, quelles sont les différences entre le droit et le fait; mais, avant d'entrer dans l'examen détaillé des rouages de la constitution, qui fera l'objet de ces chapitres, il convient d'en examiner l'ensemble et la structure extérieure.

Et d'abord, que faut-il entendre par le mot *constitution* [2]? La question ne se pose pas pour certains pays, mais, en Angleterre, il est indispensable de préciser le sens de cette expression. Un auteur moderne, dont le livre fait autorité, M. Dicey dit que la *loi constitutionnelle*, dans le sens anglais, comprend toutes les règles qui affectent directement ou indirectement la distribution et l'exercice du pouvoir souverain dans l'État [3]. La définition est excellente, parce que le mot *règle* comprend précisément les éléments divers qui régissent ces rapports. Ces éléments sont de trois espèces : la loi écrite, la loi coutumière et les usages ou conventions.

III. — LES LOIS ÉCRITES

Ce qui frappe tout d'abord, lorsque l'on considère le petit nombre de documents législatifs qui traitent des

1. Nous avons, dit M. Freeman, tout un système de morale politique, tout un code de préceptes pour guider les hommes publics, qui ne se trouvent dans aucun texte de la loi écrite ou de la loi coutumière, mais qui, en pratique, sont regardés comme étant à peine moins sacrés qu'un principe contenu dans la grande Charte ou dans la Pétition des droits. (*Growth of the British Constitution*, III.)

2. *Law of the Constitution*, lecture I.

3. Voir, dans le même sens, Holland: *Jurisprudence*, p. 277.—Austin entend par la loi constitutionnelle « la morale positive ou le mélange

questions constitutionnelles, c'est l'unité de pensée qui se poursuit à travers les siècles. Quelle que soit la gravité des révolutions ou l'importance des événements qui affectent l'existence de la nation, il n'entre jamais dans l'esprit des hommes d'État de rédiger un code ou d'édicter une série de lois pour arrêter les traits généraux des institutions politiques.

Le principe, c'est que tout est réglé par la coutume. La royauté n'existe qu'en vertu de la coutume, le Parlement n'a pas d'autre origine : voilà donc la forme même du Gouvernement fixée en dehors de toute loi [1]. La loi écrite n'intervient que pour affirmer les dispositions de la loi coutumière, lorsqu'elles ont été méconnues ou violées : de là l'uniformité de leur caractère et de leur forme, c'est toujours la négation : « le Roi ne pourra pas lever d'impôt sans le consentement du Parlement », dit la Grande Charte; « le Roi ne pourra pas dispenser de l'exécution des lois », dit le Bill des droits : en un mot, à toute époque, la loi écrite intervient seulement pour revendiquer ces anciens droits qui forment,

de morale positive et de loi positive qui fixe la constitution ou la structure du Gouvernement suprême. *Lectures on Jurisprudence*, 3e édition, lecture VI, p. 274.)

1. Le sens du mot *loi* n'est pas le même en Angleterre et en France : chez nos voisins, on comprend, sous ce nom, la loi écrite aussi bien que la loi coutumière; dans notre pays, il comprend seulement aujourd'hui la loi *écrite :* de là des erreurs assez fréquentes, lorsque les auteurs anglais commentent nos livres. Pour éviter les malentendus, j'emploie le mot *loi* dans le sens français et j'ai soin d'ajouter le qualificatif *coutumière* ou de dire simplement la coutume, pour parler de la *common law* d'Angleterre, qui a d'ailleurs la même autorité que la loi écrite. Il faut également prendre garde aux erreurs que peut causer l'emploi des mots *coutume* et *usage* qui sont, à peu près, synonymes en français. En parlant des institutions anglaises, la distinction est extrêmement importante à établir, puisque la *coutume* a une sanction légale, tandis que l'*usage* n'en a point.

suivant la noble et énergique expression des anciens documents, le patrimoine héréditaire de tout citoyen anglais [1].

Telle est la première classe des lois écrites. celles qu'un auteur français, dans une très remarquable étude, désigne sous le nom de *pactes* [2], parce qu'elles constituent, en effet, des sortes de contrats synallagmatiques passés entre le Souverain et le peuple. Il en est une seconde, celle des traités proprement dits, conclus entre les Parlements des diverses parties du royaume, relativement aux conditions dans lesquelles doivent respectivement s'effectuer l'union de l'Écosse et de l'Irlande à l'Angleterre. Une dernière, enfin, comprend les statuts ou actes du Parlement, mais celle-ci est moderne : tandis que les pactes vont du commencement du XIIIe siècle à la fin du XVIIe siècle, les deux traités appartiennent au siècle dernier et les statuts sont relativement contemporains.

Examinons successivement, sans entrer dans le détail des mesures accessoires qui seront indiquées dans les divers chapitres auxquels elles se rapportent, quelles sont les lois constitutionnelles *écrites*, actuellement en vigueur.

On ne possède aucun exemplaire authentique des actes antérieurs à la conquête normande. Le premier dont le texte et la date soient également certains, est la Grande Charte de 1215. Depuis cette époque jusqu'à la fin du XVIIe siècle, on peut citer quatre grands actes constitutionnels : les *Provisions d'Oxford*, le Statut *de*

1. Voir ci-dessus, page 26.
2. Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel*, p. 9.

tallagio non concedendo, l'Acte de 1322 et la *Pétition des droits*, auxquels il faut ajouter deux statuts votés à la suite de la révolution de 1688 : le *Bill des droits* et l'*Acte d'établissement*. Quel est le caractère, quelle est la portée de chacun d'eux?

IV. — LA GRANDE CHARTE.

En 1215, les barons se révoltent contre Jean-sans-Terre, qui a violé les libertés du pays; ils s'assemblent à Berkley, pendant la semaine de Pâques. Le Roi, qui est à Oxford, envoie vers eux l'archevêque de Cantorbéry et les comtes de Pembroke et de Warenne, pour connaître leurs exigences. Après avoir reçu le texte de leurs demandes, Jean offre de s'en rapporter à l'arbitrage de huit délégués nommés moitié par lui, moitié par les barons et que le Pape pourra départager, au besoin. Sa proposition est rejetée, la guerre commence, les barons se proclament *Armée de Dieu et de sa sainte Eglise*, ils prennent Londres et le Roi, forcé de céder, reçoit, à Runnymède, les délégués des barons. On discute les termes du traité, on les modifie, on les arrête et l'accord qui intervient est rédigé sous la forme que l'on connaît [1].

Ce n'est pas un code qu'un législateur donne à son peuple : en fait, c'est un traité; en la forme, c'est la réponse du Souverain à une pétition, c'est-à-dire un acte rendu suivant le mode qui, pendant des siècles encore, sera celui de toutes les lois. C'est une Charte

1. Lingard, *History of England*, II, ch. v. — Voir, ci-après, p. 117.

comme celle que Guillaume le Conquérant et ses fils ont jadis octroyée. On a signalé au Roi les coutumes qui ont été violées et l'on exige l'assurance qu'il les observera désormais. Telle est, si je ne me trompe, la genèse de la Grande Charte.

Que l'on examine maintenant le texte de ce document ; on y trouve une longue suite d'articles, dont l'objet, l'importance et le caractère varient à l'infini. Mais, au milieu de tous ces détails, se trouve une disposition d'une extrême importance. On y déclare expressément qu'aucun impôt extraordinaire ne peut être établi « si ce n'est par le commun conseil du royaume [1] », conseil composé des archevêques, évêques, abbés, comtes et grands barons et des tenanciers directs de la couronne. C'est le principe de l'existence du Parlement et de la nécessité de son vote pour percevoir un impôt, mais cela même n'est pas présenté comme une innovation et, chose plus remarquable encore, cette disposition ne se trouve pas dans les demandes des barons ; elle a été ajoutée par le Roi, comme indiquant simplement un usage reconnu en droit, sinon respecté en fait par les premiers Souverains normands et formellement consacré par la coutume saxonne, longtemps avant la conquête [2]. On a généralement considéré la

1. Nullum scutagium vel auxilium ponatur in regno nostro nisi per commune consilium regni nostri, nisi ad corpus nostrum redimendum et primogenitum filium nostrum militem faciendum et ad filiam nostram primogenitam semel maritandam et had hoc non fiat nisi rationabile auxilium. (*The statutes of the realm by command.* Ed. in folio, vol. I, p. 10.

2. Stubbs dit, à propos de cette clause, qu'il n'y a rien dans la grande Charte qui ne fit depuis longtemps théoriquement partie de la Constitution et que notamment cet article constatait simplement un ancien usage. (*Constitutional history*, vol. I, ch. XIII)

Grande Charte comme le texte essentiel et fondamental de la constitution britannique. Les auteurs l'ont reproduite à l'envi [1] et l'ont commentée, sans prendre garde à une circonstance extrêmement importante, à savoir que le principe constitutionnel inscrit, pour la première fois, dans la loi écrite, en a été presque aussitôt effacé.

C'est le 12 juin 1215 que le roi a signé la Charte et, sans parler de l'annulation qu'il fait prononcer par le Pape, la nouvelle Charte publiée, au nom de Henri III, dès le mois de mai 1216, ne contient plus la clause relative à la levée des impôts et à la convocation du conseil commun du royaume. Le plus grand nombre des auteurs semble n'avoir pas remarqué cette omission si grave [2]. La plupart d'entre eux s'en sont probablement rapportés à Mathieu Pâris, qui affirme l'identité absolue des deux textes [3]. Il est pourtant certain que cette suppression n'était pas fortuite : il est dit, en effet, que les prélats et les seigneurs, agissant au nom du roi mineur, « ont voulu que ces choses demeurassent en suspens jusqu'à ce qu'ils en eussent plus amplement délibéré [4]. » Le résultat de cette délibération, si elle

1. M. Laferrière, dans son *Recueil des constitutions d'Europe et d'Amérique*, reproduit la grande Charte de 1215 et notamment l'article relatif aux impôts, bien qu'il déclare ne citer que les dispositions actuellement en vigueur (page 464). On verra, par les explications suivantes, en quoi consiste son erreur.

2. Lingard dit que la Grande Charte de 1215 a été confirmée à trente-huit reprises (*History of England*, 5th édition, vol. II, ch. v), et Hansard écrit que les Chartes de Henri III sont semblables à celle de Jean-sans-Terre. (*Parliamentary history*, vol. I, ch. XII.)

3. Cartæ utrorumque regum in nullo inveniuntur dissimiles. (Math. Pâris, *Chronica majora*, edited by H.-R. Luard, vol. II, p. 92.)

4. ... Quia vero quædam capitula in priora carta continebantur quæ gravia et dubitabilia videbantur, scilicet de scutagiis et auxiliis assi-

eut lieu, fut qu'il ne convenait pas de réparer l'omission, car, lors de la confirmation qui fut accordée pendant la neuvième année du même règne, on suivit fidèlement le texte adopté lors de l'avènement du Roi [1]. Or, comme toute les Chartes subséquentes qui furent, à trente-huit reprises différentes [2], octroyées ou confirmées, reproduisirent constamment le texte de celle de la neuvième année du règne de Henri III, il en résulte, comme le constatait le rapport de la Chambre des lords [3], que l'unique disposition constitutionnelle de la Grande Charte se trouve virtuellement abrogée. Il est d'autant plus nécessaire d'insister sur ce point que les auteurs ont constamment cité la Charte de 1215, au lieu de reproduire celle de Henri III, qui, seule, figure au livre des statuts du royaume [4].

dendis... placuit supradictis ea esse in respectu quousque plenissimum consilium habuerimus..... (*Statutes of the realm by command*. Ed. in-folio, vol. I, p. 16.)

1. M. Green commet une erreur lorsqu'il dit que cette omission fut réparée dans la Charte suivante. (*Short history of the english people*, 41[th] ed., Londres, 1876, ch. III, p. 1385). Il ne maintient pas cette affirmation dans son grand ouvrage. (*History of the english people*, 4 vol. in-8°, 1877, vol. I, p. 253.)

2. Elle fut confirmée six fois par Henri III, trois fois par Edouard I[er], quinze fois par Edouard III, six fois par Richard II, six fois par Henri IV, une fois par Henri V et une fois par Henri VI ; soit trente-huit confirmations.

3. De la teneur de la Charte de la vingt-cinquième année d'Edouard I[er], comme du texte de beaucoup de documents antérieurs et postérieurs, il semble évident que la Charte des libertés de Henri III et non celle de Jean était considérée comme liant le roi et le peuple... et l'on doit présumer que les dispositions de la Charte de Jean relatives à la réunion d'un parlement pour asseoir des aides et impôts n'étaient plus regardées comme étant en vigueur. Ces dispositions de la Charte de Jean n'ont problament jamais été exécutées et ont été certainement abrogées comme dispositions statutaires. (*Report of the Lords on the peerage*, part. VIII, p. 228.)

4. *The statutes at large from magna Charta*, etc., collected by Ruffhead, London, 1763. Le volume 1[er] s'ouvre précisément par cette Charte

Mais s'il ne faut pas exagérer l'importance de la Grande Charte de Jean-sans-Terre, il ne faut pas non plus la trop diminuer. Elle n'a pas la valeur légale d'une loi écrite, mais elle conserve celle d'une expression de la coutume ; elle offre, au point de vue historique, un extrême intérêt; enfin, elle est octroyée dans des conditions bien faites pour assurer le respect des principes qu'elle proclame. Ce n'est plus le bon Roi Édouard, qui promet à ses sujets de les gouverner suivant leurs vieilles coutumes, ce n'est plus le Conquérant qui daigne laisser aux vaincus leurs anciennes lois, c'est le pays représenté par ses barons, qui exige du Souverain le respect de ses droits et qui se déclare prêt désormais à les défendre par la force. Il est, en effet, déclaré que, si le Roi se permet la moindre violation de la Charte, les barons le sommeront de la faire cesser et, s'il refuse, ils pourront le poursuivre et le dépouiller de ses terres et châteaux jusqu'à ce que l'abus ait pris fin [1].

Tout ce qui a été obtenu depuis la Grande Charte n'en est guère que la confirmation ou le commentaire, et, comme le fait remarquer Hallam, « si toutes les lois postérieures disparaissaient tout à coup, elle nous

de la 9e année de Henri III. La nouvelle édition expurgée des statuts ne donne, comme étant aujourd'hui en vigueur, que la Charte de la 25e année d'Édouard Ier confirmant et octroyant de nouveau la Charte de Henri III (p. 93).

1. Si nos... aliquem articulorum transgressuri fuerimus... petent ut excessum illum sine dilatione faciamus emendari : Et si nos non excessum emendaverimus infra tempus quadraginta dierum... illi distringent et gravabunt nos modis omnibus quibus poterunt, scilicet per captionem castrorum, terrarum, possessionum et aliis modis quibus potuerunt donec fuerit emendatum secundum arbitrium eorum, salva persona nostra... (*Statutes of the realm by command.* — In fol. vol. I, p. 13.)

conserverait encore ces traits hardis, qui distinguent une monarchie libre d'une monarchie despotique [1]. »

V. — LES PROVISIONS D'OXFORD

Nous arrivons au second acte que les historiens considèrent comme l'un des textes importants de la constitution britannique. Les barons se sont révoltés contre Henri III, comme autrefois contre son père, et, en 1258, ils lui imposent ce que l'on a nommé les *Provisions d'Oxford*. Le texte authentique n'en est point connu [2] : c'est seulement par les historiens et notamment par les Annales de Burton, qui en donnent le texte en vieux langage français, que l'on en peut savoir le contenu. On y trouve, avec la confirmation des Chartes, une seule disposition d'ordre constitutionnel, portant que trois Parlements seront convoqués, chaque année, auxquels se rendront douze barons, pour traiter avec le conseil du Roi des besoins du royaume [3].

Quel est le caractère de ce document ? Peut-il être considéré comme ayant pour but d'établir ou même de reconnaître et de fixer législativement l'existence d'une institution nouvelle? On en peut douter quand on le con-

1. *Europe during the middle ages*, ch. IV.

2. Les chroniques de Mathieu Paris portent cette note : *Statuta apud Oxoniam ... reperire non potuimus*, et autre part : *Statuta in libro additamentorum sunt scripta.*

3. Ke les treis parlemenz seient par an... A ces tres parlemenz vendrunt les cunseillers le Rei esluz... si fet a remembre ke le commun eslise XII prodes homes ke vendrunt as parlemenz et autre fez quant mester sera quant le rei et sun cunseil le mandera pur treter de busuignes le rei et del reaume. E ke le commun tendra pur establi ceo ke ces XII frunt (*Annales monast.*, Burton. *Rerum Anglicarum scriptorum veterum* Oxford, 1684, vol. I, p. 418)

sidère isolément, mais le contraire est certain, lorsqu'on l'envisage avec toutes les circonstances qui l'entourent. Les barons révoltés se sont plaints de certains abus, ils en cherchent le remède et ils l'imposent au Roi, qui est leur prisonnier, mais au moyen de mesures ayant un caractère essentiellement temporaire [1]. Henri III, à peine libre, révoque ses promesses et, en 1266, le *Dictum* de Kenilworth [2] abroge formellement les *Provisions d'Oxford*, qui ne figurent pas, d'ailleurs, dans la collection des statuts et ne sont pas considérées comme faisant partie de la loi écrite du royaume.

VI. — LE STATUT DE TALLAG

Quant au statut *de Tallagio non concedendo* ou de *Tallag*, qui est indiqué, dans certaines collections, comme datant de la 34e année du règne d'Édouard I et qui figure, comme rendu pendant la 25e année du même règne, au livre général des statuts, où il a été inséré d'après un manuscrit du Collège de *Corpus Christi* à

1. La vraie conclusion est qu'il n'y avait pas de principes de gouvernement constitutionnel et particulièrement rien qui porte la moindre trace de cette institution par laquelle les communes, dans la 49e année du même règne, comme sous Édouard Ier et ses successeurs, firent partie de l'assemblée législative du royaume, rien non plus qui ressemble à la distinction entre les lords et les communes, qui forme un trait essentiel de la constitution du Parlement ; rien de tout cela ne fut établi comme loi du pays. (*Lords report on the peerage*. Div. IV, p. 108.)

2. Dicimus eciam et providemus quod universa scripta, obligationes et documenta... provisionum Oxford... penitus adnichilentur et cassentur et pro cassis et pro nullis penitus habeantur. (*Dictum de Kenilworth*, 51 et 52, Henri III. A. D. 1266 et 1267. *Statutes of the realm by command*. Ed. in-f°, vol. 1, p. 13.)

Cambridge [1], son authenticité n'est rien moins que certaine [2].

Suivant les historiens, le Roi ayant voulu lever des impôts de sa propre autorité, les barons résistent, le Conseil de régence, qui gouverne au nom d'Édouard, alors absent du royaume, entre en négociations avec eux et leur promet la confirmation des Chartes, avec l'addition de la clause qui forme le statut *de Tallagio non concedendo*. Le Roi hésite avant de donner son assentiment; enfin, « après trois jours de délibération et de plaintes, il se décide à signer [3]. »

Cet acte porte qu'aucune taille ou aide ne pourra être levée sans l'assentiment des évêques, comtes, barons, chevaliers, bourgeois et autres hommes libres. Il n'introduit pas dans la loi une disposition nouvelle; c'est une garantie prise contre des levées arbitraires d'impôts, que la coutume défendait depuis longtemps, comme nous l'avons déjà vu, mais on n'y trouve, d'ailleurs, aucune indication sur le caratère de l'assemblée à laquelle il est fait allusion, et l'expression d'*hommes libres* n'est pas d'une facile interprétation [4].

1. Nullum talliagium vel auxilium per nos vel hœredes nostros de cetero in regno nostro imponatur seu levetur sine voluntate et assensu communi archiepiscoporum, episcoporum et aliorum pælatorum, comitum, baronum, militum, burgensium et aliorum liberorum hominum in regno nostro. (*Statutes of the realm by command*. Ed. in-f°, vol. I, p. 125.— 25, Édouard Ier, anno 1297.)

2. *Lord's report on the peerage*, VIII, 230.

3. Brady, III, app. 34. Knight 2522. Lingard exagère en disant que c'était la plus importante victoire qui eût encore été remportée sur la Couronne. (*History of England*, vol. II, ch. VII.)

4. Cet acte est reproduit dans l'édition révisée des statuts du royaume, vol. I, p. 96.

VII. — L'ACTE D'ÉDOUARD II.

Le texte qui suit, dans l'ordre chronologique, mérite davantage de fixer l'attention. Un statut du Parlement réuni à York, en 1322, abroge les ordonnances rendues pendant la cinquième année du règne d'Édouard II et déclare qu' « à l'avenir, toutes sortes d'ordonnances ou provisions faites par les sujets du Roi ou de ses héritiers, par quelque pouvoir ou autorité que ce soit, concernant le pouvoir royal du Roi ou de ses héritiers ou contre la Couronne seront nuls et de nul effet, mais que les questions à établir pour l'état du Roi et de ses héritiers et pour l'état du royaume et du peuple seront traitées, accordées, et établies en Parlement par le Roi et avec l'assentiment des prélats, comtes et barons et de la communauté du royaume, ainsi que cela a été auparavant la coutume [1] ».

Cet acte de la quinzième année du règne d'Édouard II a été considéré, par plusieurs écrivains, comme ayant

1. Et p[r] ceo q. trove feust en dit pleinement q. p. les choses isseint ordones le poair real, me dit seig[r] le Roi feust restreynt en plusors choses countre devoir en blemissement de sa seign[ie] reale et encountre lestat de la coronne... est establi q. tôtes les choses p. les ditz ordenours ordenus & contenus en les dites ordonnances désoresmes p[r]. le temps avenir cessent & p[dent]. nonu. force, v[t]. & effect à touz jours et que desore james en nul temps nulle mane des ordenaunces faits p. que le poair ou comission q. ce soit... soient nulles & de nulle manie de value ni de force. Mes les choses q. srount a establir p[r]. l'estat de n[re] seig[r] le Roi & des ses heirs & p[r]. l'estat du roialme & du poeple soient trestes, accordées, establis enplementz p. n[re] seig[r] le Roi p. l'assent. des prélatz, countes & barouns & la comunalte du roialme, auxint come ad este acestume cea enarere. *Statutes of the realm by command*. Ed. in-fol vol. I, p. 189.— 15 Édouard II, anno 1322.,

une importance que M. Guizot [1] n'admet pas complètement et qu'il aurait admise moins encore, s'il avait eu sous les yeux l'intégralité de ce texte, que les auteurs anglais, et notamment Hallam [2], reproduisent constamment avec omission de toute la première partie de l'article et du membre de phrase qui le termine, ce qui en dénature absolument le sens.

Pour bien comprendre la véritable portée de cette disposition, il faut en examiner les antécédents. Le Roi, s'étant trouvé au pouvoir des barons, avait été forcé de consentir, le 17 mars 1310, à la nomination d'un comité de pairs qui, sous le nom d'*ordonnateurs*, devaient régler la maison royale et redresser les abus dont se plaignait la nation. Les ordonnateurs avaient rédigé une série d'articles [3] qui mettaient, en fait, le Souverain en tutelle et qu'Édouard signa par force et sous réserve, le 10 octobre suivant.

Libre enfin, après avoir vaincu Lancastre à Boroughbridge, le Roi demanda au Parlement, qu'il avait convoqué à York, d'abroger formellement les ordonnances attentatoires aux prérogatives de la Couronne et, pour prévenir désormais toute tentative semblable à celle des *ordonnateurs*, on déclara nulle à l'avance toute

1. « Cette importance me paraît exagérée. Ce qu'énonce ce statut s'était pratiqué bien des fois auparavant et on ne savait pas alors assez nettement ce qui était matière de législation et d'intérêt général, pour s'y conformer dans la pratique. Aussi s'en faut-il beaucoup que les communes, à dater de cette époque, aient toujours exercé le pouvoir que ce statut leur reconnaît. Cependant l'expression officielle du principe annonce un progrès dans les idées du temps. *Histoire des origines du gouvernement représentatif*, vol. II, 20e leçon

2. *Constitutional history*, ch. II.

3. On en trouve le texte dans Lingard, *Histoire d'Angleterre*, vol. II, ch. II.

disposition de ce genre, en ajoutant que l'on conserverait la coutume existante de faire régler ces questions par le Roi, avec l'assentiment des prélats, comtes et barons et de la communauté du royaume.

Il n'y a pas ici l'intention d'établir un nouveau droit, de constituer un nouveau corps politique, ni même de réorganiser une institution existante; on trouve, au contraire, dans cet article, une protestation contre les innovations, une déclaration du maintien de l'ancien droit. Loin de constituer une limitation de l'autorité royale imposée par le Parlement, cet acte est une protestation contre les empiétements commis contre la prérogative du Souverain, et son caractère véritable est précisément le contraire de celui que les auteurs lui attribuent généralement.

VIII. — LA PÉTITION DES DROITS

J'arrive au cinquième des actes que j'ai précédemment indiqués : la *Pétition des droits* de 1627. On y énumère quatre griefs et l'on demande : 1° qu'aucun homme libre ne soit tenu de faire un don, prêt ou bénévolence, ou de payer une autre taxe de même nature, sans un vote du Parlement; 2° que nul ne puisse être emprisonné contrairement aux lois; 3° que les soldats et marins ne soient plus logés chez les habitants, et enfin 4° que les cours martiales soient supprimées. M. Guizot raconte que « le Roi, après bien des hésitations, finit par donner verbalement son assentiment aux demandes du Parlement, mais fit imprimer, sur l'exemplaire officiel, la réponse évasive qu'il avait d'abord faite. Les Communes

firent apporter les papiers, vérifièrent l'altération et n'en parlèrent plus, comme rougissant de trop dévoiler un tel manque de foi [1]. » Il est certain que l'assentiment royal donné le 2 juin 1627, suivant une formule inusitée, fut renouvelé le 7 juin, dans les formes habituelles [2] et que l'acte figure dans la collection des statuts du royaume [3]. L'incident auquel fait allusion l'éminent historien se produisit en 1628, mais il n'enlève rien à la valeur légale du statut.

Quelle est la disposition constitutionnelle que l'on peut relever dans la pétition des droits? Le Parlement a voulu mettre un terme à la perception de certains impôts, levés à cette époque, sous le nom de prêts, bénévolence, etc.; mais il n'y a pas, dans le texte même de la pétition, une proposition générale, un principe absolu. On ne pose même point la règle que tout impôt doit être consenti par les Chambres, et il est certain, en fait, que les droits de tonnage et de pesage n'étaient point compris dans la prohibition édictée.

IX. — LE BILL DES DROITS

Nous voici parvenu, les mains à peu près vides, à la fin du XVII[e] siècle. Une révolution considérable vient de s'accomplir, c'est la fin d'un ancien régime; une ère nouvelle s'ouvre pour l'Angleterre, une dynastie étrangère monte sur le trône. Saisira-t-on l'occasion pour rédiger une constitution? Nul n'y songe. Le pays a cer-

1. Guizot, *Histoire de Charles I[er]*, livre I.
2. Hansard, *Parliamentary history*, vol. II. col. 409.
3. *Statutes of the realm*, vol. V, p. 24. — Stubbs, *Select charters*, p. 507. — Edition révisée des statuts, vol. I, p. 712.

tains griefs contre les Stuarts, ses droits anciens ont été méconnus, il proteste et déclare qu'à l'avenir il n'en doit plus être ainsi. « Il n'y a peut-être pas dans l'histoire, dit avec raison Macaulay, un autre exemple d'un changement si complet dans la constitution d'un empire, qui ne soit accompagné d'aucun changememt correspondant dans la constitution théorique [1]. »

« Considérant, dit le préambule, que le roi Jacques a commis une série d'actes illégaux, les lords spirituels et temporels et les *commons* assemblés ont cherché les meilleurs moyens, comme leurs ancêtres l'ont habituellement fait en de semblables occasions, pour revendiquer et affirmer de nouveau leurs anciens droits et leurs anciennes libertés [2]. » Ils demandent, en conséquence, qu'il soit reconnu « que tous et chacun des droits et libertés affirmés et réclamés sont les véritables, anciens et incontestables droits et libertés du peuple de ce royaume ». Le *Bill des droits* déclare alors que les actes reprochés au Roi sont illégaux et il établit l'ordre de succession à la Couronne, mais ces dispositions se trouvent remplacées par celles de l'acte de *settlement*.

Quant aux principes posés, ils sont au nombre de six:

1° Il sera tenu fréquemment des parlements ;

2° Les élections parlementaires seront libres ;

3° La liberté de la parole est assurée aux membres du Parlement, qui ne pourront être traduits en justice à raison de leurs discours ;

4° Aucun impôt ne peut être levé sans avoir été voté par le Parlement ;

1. Article sur sir W. Temple, *Edinburgh review*, octobre 1838.
2. Edition revisée des statuts, vol. II, p. 10.

Les clauses constitutionnelles existant encore aujourd'hui sont les suivantes :

1° Il y a un seul Parlement pour l'ensemble du royaume uni de Grande-Bretagne et d'Irlande;

2° Les pairs d'Irlande y sont représentés par vingt-huit pairs temporels; ils peuvent être élus membres de la Chambre des communes.

XII. — LES ACTES DE RÉFORME.

Le XIXe siècle enfin ouvre une ère nouvelle; l'aristocratie voit, à son tour, diminuer le pouvoir qu'elle a longtemps exercé, les classes moyennes en prennent leur part, puis la démocratie finit par devenir la maîtresse; ce sont les trois grandes réformes de 1832, de 1867-68 et de 1884. Cette fois, c'est le législateur qui statue, dans sa toute-puissance; par le premier *reform bill*, il bouleverse le droit électoral immuable depuis quatre siècles; par le second, il donne aux villes le suffrage quasi-universel, qu'il étend, par le troisième, à l'ensemble des collèges électoraux du Royaume-Uni.

Telle est, dans la constitution, la part de la loi écrite : l'existence de la monarchie n'y est constatée qu'implicitement, aucun texte ne définit les règles de l'hérédité, de la régence, n'énumère les prérogatives du Souverain, ne constate son droit de *veto*, etc. Le cabinet, les ministres ne sont même pas nommés. Rien qui règle l'organisation de la Chambre des lords, l'hérédité de la Pairie, rien qui établisse les privilèges du Parlement ou qui limite les droits respectifs des deux Chambres.

Le jurisconsulte qui consulterait l'immense collection des actes du Parlement se trouverait assurément, *inter magnas opes inops*. Après avoir réuni les divers textes que je viens d'énumérer, auxquels il pourrait ajouter quelques lois ou parties de lois contenant certaines dispositions de détail, telles que la durée des Parlements, etc., il se verrait dans la situation des savants, qui déchiffrent un ancien manuscrit auquel manquent un grand nombre de pages. Il lui faudrait combler, par voie de conséquence ou d'analogie, une grande quantité de lacunes; plus heureux que les antiquaires, il aurait, pour l'aider dans ses recherches, le secours de la loi coutumière.

CHAPITRE II

LES COUTUMES CONSTITUTIONNELLES.

I. La loi coutumière. — II. Les usages. — III. Les modifications.

I. — LA LOI COUTUMIÈRE

La loi non écrite comprend, ai-je dit, deux sortes de règles, semblables quant à l'apparence extérieure, mais qui ont cependant un caractère distinctif: les premières, celles qui sont considérées comme faisant partie de la loi coutumière *(common law)*, ont une sanction légale: les secondes, celles qui résultent des usages, en sont dépourvues. Les Tribunaux peuvent assurer l'exécution des unes, ils ne reconnaissent pas les autres [1]. Examinons successivement chacune de ces catégories.

La *common law*, c'est-à-dire la loi coutumière, comprend toutes les dispositions légales qui ne résultent d'aucun texte de loi écrite; ce n'est point à dire qu'elle ne possède pas certaines règles. Ces règles, ou, si l'on veut, ces points de repère, ce sont les précédents, les monuments de la jurisprudence constatant l'existence et la valeur juridique de certains principes. Son im-

1. Dans ses *Etudes constitutionnelles* M. Boutmy, et c'est la seule critique que je me permette de lui adresser, n'a pas marqué bien nettement cette différence entre les deux parties de la loi non écrite.

portance est extrême, car c'est elle seule qui sanctionne l'existence et détermine l'organisation des grands pouvoirs de l'État. C'est elle qui, dès l'origine, constate la forme monarchique du Gouvernement, qui règle l'ordre de succession à la couronne [1], qui précise toutes les prérogatives du Souverain, établit son irresponsabilité, son droit de *veto*, fixe le rang et les privilèges des membres de la famille royale, consacre l'existence du conseil privé, du Parlement et des deux assemblées qui le composent.

D'où vient-elle donc et qui donc l'a formée, cette *common law*, qui joue un tel rôle dans la constitution britannique? Les légistes, qui l'entourent de leur vénération, assurent que le mystère enveloppe ses origines; elles sont, dit sir Mathieu Hale, « aussi difficiles à découvrir que celles du Nil », et, s'il en faut croire Hallam, « semblables à celles d'une famille illustre, elles se perdent dans la nuit des temps [2] ». Essayons cependant d'en tracer la genèse.

Il est certain que, sous les Saxons, la législation était essentiellement coutumière. Quelle que fût leur origine, les lois étaient connues et pratiquées comme des usages admis de tous et dont les savants se transmettaient la tradition [3]. On ne se décidait à les rédiger par écrit que dans les cas où un événement grave en faisait reconnaître la nécessité. C'est ainsi que les lois

1. L'acte de *settlement* a établi les droits de la maison de Hanovre, mais toutes les autres questions : droit des fils à l'exclusion des filles, droit des filles à régner s'il n'y a pas de fils, etc., etc., tout cela est réglé par la *common law*.
2. *Europe during the middle ages*, vol. II, p. 105.
3. Stubbs, *Constitutional history*, vol. I, p. 194.

d'Ethelbert sont édictées au moment où le pays devient chrétien[1]; celles d'Alfred et d'Edgar, à l'époque où s'étendent les limites des royaumes de ces Princes, tandis que Canut les promulgue à Winchester, en 1017 et en 1033, sur l'avis du *Witenagemot*, pour remplir la promesse qu'il a faite de respecter les coutumes du pays[2].

Ces lois ne sont pas parvenues jusqu'à nous et les compilations qui les font connaître ne présentent aucune sérieuse garantie d'authenticité. Ce qui est certain, c'est qu'elles ont successivement et insensiblement subi des modifications profondes.

Depuis le jour où Guillaume a foulé le sol britannique, il a juré d'observer les coutumes du pays, les lois du bon roi Édouard[3], il a convoqué des hommes sages de chaque comté, non point pour édicter des dispositions nouvelles, mais pour rendre témoignage et pour faire connaître exactement le texte de ces lois, sans y rien ajouter, sans en rien omettre[4]. Ses successeurs

1. Inter cœtera bona quæ genti suæ consulendo conferebat, etiam decreta illi judiciorum juxta exempla Romanorum cum consilio sapientium constituit. (Bède, *Histoire ecclésiastique*, vol. II, p. 5.)

2. Palgrave, *Rise and progress of the english commonwealth*, vol. I, p. 48.

3. Hoc quoque præcipimus ut omnes habeant et teneant leges Edwardi regis in omnibus rebus, adauctis iis quæ constituimus ad utilitatem Anglorum. (Texte du livre rouge de l'Echiquier. — Tyrell, *General history of England*, in-4°, 1700, vol. II, appendice, p. 2.)

4. Willelmus rex, quarto anno regni sui, consilio baronum suorum, fecit sommoneri per universos consulatus Angliæ, Anglos nobiles et sapientes et sua lege eruditos, ut eorum et jura et consuetudines ab ipsis audiret. Electi igitur de singulis totius patriæ comitatibus, viri duodecim jurejurando confirmaverunt primo ut quod possent recto tramite neque ad dextram, neque ad sinistram partem devertentes legum suarum consuetudinem et sancitum patefacerent, *nil prætermittentes, nil addentes* nil prævaricande mutantes. (*Chronica magistri Rogeri de Houedene*, edited by W. Stubbs. — Londres, Longman, 1868, vol. II, p. 218.)

ont également juré solennellement de respecter cette vieille législation coutumière et, bien que le texte de toutes les Chartes de cette époque ne soit pas parvenu jusqu'à nous, les deux seuls qui aient été conservés suffisent à prouver que, pendant toute la durée du XIIe siècle, l'Angleterre a été régie par les lois du Confesseur, confirmées et complétées, sur quelques points, par Guillaume le Conquérant, avec le consentement des barons [1]. Il est pourtant certain que ces lois n'étaient pas identiques à celles d'Alfred et, dès la fin du XIIe siècle, les parties essentielles ont subi des changements profonds. En comparant les coutumes antérieures à la conquête avec celles qu'a réunies Glanville, on trouve, dit Madox, « une différence aussi grande que si elles appartenaient à deux nations différentes [2]. »

De tout temps et dans tout pays, l'histoire a été faussée. Ecrite par des hommes, elle reflète leurs passions et chacun cherche, dans une certaine mesure, à la mettre d'accord avec ses pensées ou avec ses opinions. Toutefois, lorsqu'elle s'applique à des faits éloignés n'ayant, avec les événements contemporains, aucune analogie possible, on l'étudie généralement avec plus de calme et sans l'idée préconçue de la faire parler en tel sens. Il en est autrement en Angleterre. Le res-

1. Legem Edwardi regis vobis reddo cum illis emundationibus quibus pater meus eas emundavit consilio baronum suorum (Charte de Henri I, A. D. 1101. *Statutes of the realm*, éd. in-folio, vol. I, p. 2) — Sciatis me concecisse et... confirmasse omnes libertates et bonas leges quas Henricus rex Anglorum avunculus meus eis dedit et concessit, et omnes bonas leges et bonas consuetudines eis concedendo quas habuerunt tempore regis Edwardi. (Charte d'Etienne, A. D. 1136, *Statutes of the realm*. éd. in-folio, vol. I, p. 4.)

2. *History of the Exchequer*.

pect de la coutume a, suivant l'expression de Macaulay, « empoisonné les sources de l'histoire ». Un Français ne se préoccupera pas, outre mesure, de la question de savoir quels moyens ont été adoptés pour assurer l'exercice du pouvoir royal pendant la folie de Charles VI, ou quelles ont été les attributions du Régent, pendant la minorité de Louis XV. Mais, sur l'autre rive du détroit, on s'est vivement passionné, au moment de la maladie de Georges III, sur les précédents suivis en pareil cas. On est aussitôt remonté à ceux de 1217, de 1326, de 1377 et de 1422 et l'on a fini par admettre celui de 1455. Le règlement de la situation du Régent a donné lieu aux plus vifs débats, chacun s'emparant des faits passés, les expliquant et les présentant dans le sens de ses opinions. Et, comme l'histoire manque essentiellement d'unité, on peut toujours y puiser des arguments pour toutes les causes. Que l'on parle à un *tory* de la Grande Charte, il pourra répondre en montrant le pouvoir législatif remis, par le Parlement, entre les mains de Henri VIII; que l'on cite à un *whig* les impôts levés sans un vote du Parlement, il répliquera en énumérant les Rois déposés de leur trône.

C'est surtout au point de vue des principes constitutionnels que l'origine de la coutume est malaisée à préciser. Et pourtant, entre le jour où Guillaume le Conquérant jurait d'observer les lois saxonnes et celui où Guillaume d'Orange donnait son assentiment à la Déclaration des droits, la constitution se forme et se transforme.

Le principe de l'hérédité monarchique, les règles que comporte son application, celles qui doivent être adop-

tées en cas de minorité, de maladie ou d'absence du Souverain, tout cela s'établit peu à peu, au fur et mesure des événements et des besoins qui se produisent. Il y a des hésitations et des doutes, des faits accompl qu'il faut légitimer et colorer d'une apparence de léga lité. Les jurisconsultes ne sont pas embarrassés pou si peu. On admet, tour à tour, que les titres de la mai son d'York sont indubitables et ceux de la Rose de Lan castre absolument certains; on imagine la théorie de Rois de *jure* et des Souverains de *facto*. Tout se fix au xv[e] siècle, à l'avènement des Tudors, mais l'arsena des précédents s'est enrichi, de façon à pouvoir fourni aux plus diverses prétentions l'occasion de se couvri du manteau de la *common law*.

Un terrain plus disputé est celui qui sépare le attributions du Souverain de celles du Parlement. Entr le sol ferme, sur lequel chacun d'eux s'appuie, est u territoire contesté, qui sert constamment de cham clos. Le sol ferme, c'est, pour le Roi, la prérogativ souveraine de convoquer, présider et dissoudre le Par lement, d'en modifier la composition à sa guise; pour l Parlement, c'est le pouvoir de voter, d'abroger ou d modifier la législation générale[1]. Le territoire disputé c'est la question des impôts. On est à peu près d'accor sur le droit, et le Souverain n'affirme pas qu'il peu imposer, de sa seule autorité, une taxe, mais il évit cependant de faire une déclaration contraire ou ne s'

1. Hallam, dans son *Histoire constitutionnelle* (ch. I), et Macaulay dans son *Introduction à l'histoire d'Angleterre* (ch. I), affirment ab solument ce fait. Jamais les plus violents et les plus impérieux de Plantagenets n'ont cru pouvoir modifier les lois de succession, celle du jury ou autres, de leur seule autorité.

décide que s'il y est contraint ou forcé. Ici encore, nous saisissons la *common law* en flagrant délit de variation. Sous Charles Ier, les juges estiment que le Roi peut lever, de sa seule autorité, le *ship money :* quel tribunal aurait sanctionné, un siècle plus tard, la levée d'un impôt non voté par les Chambres ?

Voici l'institution vénérable du Parlement. Les auteurs exposent qu'il existait, du temps des Saxons, sous le nom de *Witenagemot*. Soit. Il y a eu, sous les Plantagenets, un grand Conseil, mais je trouve, au XIIIe siècle, un élément nouveau. Les grands barons ne sont plus seuls avec le clergé ; auprès d'eux, siègent les chevaliers des comtés, les citoyens des cités et les bourgeois des bourgs. J'interroge la loi écrite et je n'y trouve rien. Cependant, le grand Conseil prend le nom français de Parlement : un jour, les nobles et les représentants des comtés et des bourgs ont l'idée de siéger dans deux salles différentes. Nul n'y a pris garde, sans doute, mais la loi coutumière constate qu'à dater de ce moment il existe deux assemblées, dont l'une se nomme la Chambre des lords et l'autre la Chambre des communes. On découvre, une fois, et sans savoir pourquoi ni comment, que la première de ces assemblées est devenue héréditaire : l'habitude est prise et, du moment où on la constate, elle se couvre du nom de coutume et a droit au respect.

Les règles de succession, les conditions qui confèrent le droit de siéger à la Chambre Haute, les privilèges de la Pairie, tout cela s'établit peu à peu de soi-même. Aucun principe n'est formulé au début, mais une difficulté survient, on la tranche, la jurisprudence

s'établit et, lorsqu'un cas nouveau se présente, on le résout d'après les précédents : c'est la *common law*.

Mais, dira-t-on, si larges qu'on les veuille supposer, la loi coutumière doit avoir des limites. Assurément, mais on ne les fixe que lorsqu'elles sont contestées et c'est au pouvoir judiciaire qu'il appartient de statuer souverainement. Qu'un pair d'Angleterre réclame le privilège d'être jugé par ses pairs, les tribunaux reconnaîtront son droit, comme s'il résultait d'une loi écrite et, en même temps, ils en fixeront les limites. De telle sorte que l'on peut, en réalité, définir la part de la loi coutumière dans la constitution, en disant que c'est la série des règles dont les Cours de justice reconnaissent la valeur légale.

II. — LES USAGES

Là toutefois ne s'arrête pas le domaine de la loi constitutionnelle. On peut admettre, après tout, que certains principes soient fixés par la jurisprudence, au lieu d'être rédigés sous forme de lois, mais ce qui est plus bizarre et plus difficile à comprendre, c'est qu'une quantité considérable de questions soient réglées par le simple usage. « Il y a là, comme dit finement M. Boutmy, de quoi faire frémir ce qu'il y a, en nous, de cet esprit passionnément précis, exact, explicite, qui est comme l'instinct législatif de la France [1]. »

L'usage ou la convention, deux expressions qui traduisent mal le mot propre qu'il conviendrait ici d'em-

1. *Etudes de droit constitutionnel*, p. 32.

ployer, les *understandings*, sont à la fois les plus insaisissables et les plus importants éléments de la constitution. Ils ne se bornent pas à créer, ils détruisent, ils ne changent pas la lettre des lois, ils en dénaturent l'esprit. Ils naissent un jour, puis disparaissent tout à coup : on les croit morts, ils ne font que sommeiller jusqu'au jour où l'on a intérêt à les faire revivre.

Veut-on se rendre compte de leur importance et de leur action : que l'on examine le rôle du Souverain et l'exercice du pouvoir que lui reconnaît la loi coutumière. Que l'on compare ensuite un Plantagenet à un Tudor, un Stuart à un prince de la maison de Hanovre ou, pour ne point remonter si haut, que l'on considère les rôles respectifs de Georges III et de la reine Victoria. Est-ce vraiment le même trône, la même constitution ? Quelle révolution formidable a bouleversé le pays ? Aucune. Pas un iota n'a été changé au texte des lois [1], l'usage seul a varié.

Que l'on consulte la loi écrite et la *common law*, que l'on ouvre Blackstone ou tout autre commentateur de la législation, on y trouvera la complète nomenclature des attributs de la prérogative royale. Rien n'y manque de ce qui peut faire un Souverain quasi-absolu. Toute autre est la situation, lorsque l'on interroge l'usage.

1. Notre souveraine actuelle règne en vertu d'un droit semblable à celui d'Alfred et de Harold, par la volonté du peuple contenue dans un acte du Parlement semblable à celui qui rendait la couronne d'Alfred et de Harold héréditaire. Régnant en vertu du même droit, elle doit régner dans le même but, c'est-à-dire pour le bien de la nation dont la loi l'a constituée chef. (Freeman, *The growth of the english Constitution*, III.)

Pour citer un exemple de la façon dont s'établissent les règles qui modifient si profondément l'esprit des lois, je prends l'institution du cabinet. Le Roi réunit, un jour, quelques conseillers et le Parlement s'irrite contre ce qu'il nomme la *junte* ou la *caballe*. Sous Guillaume III, les ministres sont également divisés entre les deux partis; un homme méprisable, mais intelligent, conseille au Souverain de les prendre tous parmi les *whigs* et voilà qu'en 1698 on trouve un ministère homogène. Le cabinet est fondé. Un prince monte sur le trône, qui ne peut parler ni entendre l'anglais, et comme son premier ministre ignore le français, Georges I[er] cesse d'assister aux séances du cabinet. L'habitude est prise; désormais le monarque n'a plus entrée dans son conseil. L'influence du Parlement augmente, le respect que l'on doit au Roi ne permet pas de s'attaquer à son auguste personne, ses conseillers sont seuls responsables et alors s'établit la règle que tout ministre doit se retirer, dès qu'il cesse de posséder la confiance des Chambres. A l'origine, il ne s'efface que devant un vote formel de non-confiance, encore n'est-il pas établi, du temps de Pitt, que la retraite soit indispensable en pareil cas, mais le tempérament ministériel devient plus sensible et le Cabinet en arrive à quitter le pouvoir, sans attendre un vote hostile, lorsque le résultat des élections n'assure pas à son parti la majorité dans la Chambre des communes. Du moment où cette majorité est indispensable pour gouverner, le ministère doit nécessairement se trouver dans les mains du parti qui la possède et, nécessairement aussi, c'est le chef reconnu, le *leader* de ce parti, qui doit être chargé

de former le cabinet. De là cette conséquence forcée qu'il groupe autour de lui ses amis ou les hommes qu'il considère comme pouvant marcher d'accord avec lui, de telle sorte que c'est, en fait, le Parlement qui nomme le premier ministre, que ce dernier choisit ses collègues, et que le rôle du Souverain se borne généralement à ratifier ces désignations [1].

Et que l'on ne parle ni de sagesse, ni de prévoyance. Le Parlement protestait, à l'origine, contre une coutume qu'il considérait comme attentatoire à ses droits, sans prévoir qu'elle serait, un jour, le plus redoutable instrument de sa puissance, et Guillaume III ne se doutait pas davantage qu'il préparait, en réalité, l'affaiblissement, on pourrait presque dire l'anéantissement, du pouvoir royal. Comme l'a écrit avec raison un auteur, « les changements ont été très souvent l'adaptation *inconsciente* de la pratique au besoin du moment [2]. Ça été un perpétuel état d'équilibre instable. La place du clergé a été la première envahie, puis celle du Souverain; la noblesse, à son tour, a dû céder le pas et les Communes ont pris, sinon tout, du moins tout ce qu'il leur a convenu de prendre. Les positions ont été d'autant plus difficiles à défendre qu'elles n'avaient, pour s'abriter, la forteresse d'aucun texte légal, et, d'un autre côté, la tentation est bien forte

1. Tout le pouvoir exécutif appartient au Gouvernement du jour, lequel dépend, pour son existence, de la Chambre des communes. Loin d'avoir un système compliqué de freins et de balances, notre constitution est réduite à un état que je ne puis appeler autrement que de simplicité. Au lieu d'une constitution compliquée, nous avons aujourd'hui la constitution la plus simple du monde. (Discours de M. Lowe, aujourd'hui lord Sherbrook, 4 mars 1879.)

2. Anson, *Law and custom of the Constitution*, vol. I, ch. III.

d'arrondir son domaine, en reculant insensiblement les bornes, lorsqu'un terrain n'est pas clos.

Et si l'on écarte les formes qui trompent pour aller au vrai, sur quoi est basé le régime parlementaire, tel qu'il est actuellement pratiqué ? A peu près exclusivement sur l'usage. Le rôle réel du Souverain dans l'État, son action effective, l'existence du cabinet, qui est la clef de voûte de l'édifice, sa constitution, ses attributions, les règles qui président à sa formation et à sa chute, les limites de sa responsabilité, son pouvoir de diriger les travaux parlementaires, tout cela n'est organisé, défini, sanctionné que par l'usage, et tous ces usages peuvent être impunément méconnus et violés, sans qu'un tribunal ait le droit d'en assurer le respect.

Bien plus, la justice, si l'on s'adressait à elle, serait obligée de constater que l'usage est contraire à la loi et de donner raison à celui qui l'aurait méconnu. Qu'il plaise à la Reine de créer demain cinquante pairs : ce sera contraire à l'usage, mais les juges reconnaîtront la validité de l'acte : de même, s'il lui convient de ne point choisir ses ministres parmi les membres du Parlement. Il en faut dire autant du rôle et des attributions respectives des deux Chambres, du principe que les impôts doivent être votés d'abord par les Communes ou que les lords ne peuvent amender les actes qui établissent une taxe sur le peuple. La *common law* n'exige pas plus que la loi écrite la convocation annuelle du Parlement et rien ne dit qu'en cas de conflit entre les deux Assemblées, les pairs doivent nécessairement céder, lorsque la volonté du pays a été formellement exprimée dans un sens contraire à leur

opinion. Tout cela est affaire d'usage, mais cet usage, c'est la constitution même. De là cette conséquence qu'un acte parfaitement légal peut être absolument inconstitutionnel.

Serait-ce donc que l'usage n'a ni sanction, ni limites? Assurément non. Aucun tribunal ne peut, il est vrai, forcer le Souverain à révoquer ses ministres, s'ils ne possèdent pas la confiance de la Chambre des communes, mais la Chambre des communes peut refuser de voter le budget, si le Souverain ne change pas ses ministres. Voilà pour la sanction, et elle ne manque pas d'efficacité. Quant aux limites, il n'en est qu'une, c'est l'abus, parce que l'abus soulève l'opinion et qu'en fait, le pouvoir suprême en Angleterre, c'est l'opinion publique.

Une difficulté peut cependant surgir. Un usage est violé : le Parlement exige qu'il soit respecté, la justice déclare qu'il est illégal. Voilà le conflit : le cas est rare : il s'est cependant présenté, à plusieurs reprises, notamment en ce qui concerne les droits et les privilèges des deux Chambres. Ce serait mal connaître la justice anglaise que de supposer qu'elle puisse s'incliner devant un pouvoir quelconque. Elle juge suivant la loi et, ses arrêts rendus, elle les fait exécuter envers et contre tous. Il n'y a que deux solutions possibles : ou bien le Parlement reconnaît l'autorité de la magistrature et la loi triomphe sur l'usage ; ou bien il vote un acte pour faire prévaloir l'usage, en modifiant la loi [1].

1. Voir, par exemple, la curieuse histoire de l'affaire Stockdale contre Hansard, dont il sera parlé ci-après (vol. III).

Reste une dernière difficulté. Comment connaître exactement ces usages ? Ce n'est assurément ni dans les textes des lois ou des règlements, ni dans les ouvrages théoriques qu'il sera possible de les trouver. Au fond et à dire vrai, l'usage ne se connaît bien que par l'usage même. Et, comme les règles qui président aux rapports quotidiens de la vie privée ne sont définies par aucun document écrit, de même celles de la vie publique sont connues sans être formulées dans un code. Un homme comme il faut, un *gentleman*, ne se trompe jamais sur les premières, un homme politique n'hésite pas davantage sur l'application des secondes. De même que celles de la vie privée, les règles de la vie publique changent avec le temps, avec les idées, avec les mœurs, mais d'une façon si insensible et avec un tel ménagement dans les transitions, que les modifications sont presque imperceptibles, au moment où elles se produisent. La reine Anne ne portait point de vêtements semblables à ceux de la reine Elisabeth, la toilette de la reine Victoria diffère de celle de la reine Anne et il existe peu d'analogies dans l'étiquette respective de la Cour des trois règnes. A quelle date précise ont eu lieu les modifications? Cecil et Walsingham, Godolphin et Harley, lord Russell et lord Derby ont exercé le pouvoir dans des conditions et suivant des formes absolument dissemblables : à quelle heure précise s'est produit chacun des changements, à quel jour a-t-il été suffisamment établi pour qu'on l'ait considéré comme passé à l'état d'usage? Il est rare que l'on puisse répondre à cette question, et c'est pourquoi la connaissance de la loi constitutionnelle est une affaire de pratique et non de théorie.

III. — LES MODIFICATIONS

En réalité, si l'on quitte le terrain de l'analyse pour celui de la synthèse, il me semble que, du XIII[e] au XIX[e] siècle, la philosophie de la constitution britannique est essentiellement une. A travers toutes les vicissitudes qui peuvent traverser, pendant six siècles, la vie d'une nation, dans la bonne comme dans la mauvaise fortune, sciemment ou inconsciemment, le génie anglais a été empirique. La monarchie existe, on la conserve, mais sans reconnaître la maxime du droit divin. Le Souverain a pour unique limite de son pouvoir l'opinion publique [1]. S'il la méconnaît, tantôt on le renverse, tantôt on lui impose l'engagement de s'y conformer désormais en respectant certains principes que l'on énumère. Plus tard, à partir de l'avènement de Guillaume III, il n'est plus nécessaire de recourir aux armes : la mise en accusation des ministres suffit pour atteindre le but. Enfin, l'on trouve un procédé plus rapide et plus efficace encore : il suffit d'un vote du Parlement pour renverser le cabinet et assurer l'exécution des volontés du pays. Pas d'autre loi écrite que celle résultant des traités passés entre le peuple et le Roi ou entre les parlements des autres parties du royaume, une loi

1. Cela est si vrai qu'Henri VIII lui-même n'avait pas d'armée et aurait été incapable de se défendre contre toute rebellion sérieuse. C'était un despote, mais il respectait les formes, et l'opinion n'était pas montée contre lui. Son seul pouvoir, comme celui d'Elisabeth, résidait, dit Macaulay, « dans l'obéissance volontaire de ses sujets. Il n'était pas un quartier de la cité, pas un district d'un comté qui n'eût été capable d'avoir raison de la poignée d'hommes qui composait sa garde. » (*Historical essays*, vol. II. Burleigh.)

coutumière n'ayant d'autre règle que l'opinion des juges qui l'interprètent; pour tout le reste, on s'en rapporte à l'usage, et l'usage, c'est l'opinion qui le forme, avec un souverain mépris pour la routine et un incomparable respect pour la tradition. Point d'idée préconçue, pas de théorie pure [1]. Qu'un incident surgisse, on interroge les précédents, on les suit si cela est possible, on les modifie s'il est nécessaire, on les néglige si c'est indispensable. Faut-il pour cela voter une loi, on ne le fait qu'avec crainte et, pour ainsi dire, à l'essai [2], tant on redoute ce qui peut gêner pour reprendre un usage ou pour l'abandonner de nouveau.

C'est le système de l'expérience et du bon sens. Nul ne conteste les défauts, les incohérences, les anachronismes même de certaines parties de la constitution, mais, à tous ceux qui lui adressent ce reproche, on peut répondre, avec un homme d'État contemporain : « Nos pères et nos ancêtres nous ont dit qu'ils étaient très libres et très heureux. Leur témoignage est confirmé par celui des publicistes les plus sages, des plus grands philosophes, des poëtes contemporains les plus enthousiastes. Les Blackstone, les Montesquieu, les Thompson, les Cowper et mille autres ont déclaré que, de leur temps, l'Angleterre jouissait d'une liberté parfaite. Or le Gouvernement est une affaire d'expérience et non de

1. Le gouvernement actuel n'est pas le résultat d'un plan; il s'est formé insensiblement, en raison de l'état du pays, et s'est adapté insensiblement à la situation présente. (Austin, *A plea for the Constitution.*)

2. Aujourd'hui même, et malgré les tendances que j'aurai à signaler, la plupart des lois importantes sont votées, en quelque sorte, à l'essai et à titre temporaire : telles, par exemple, celles sur le scrutin secret, sur les manœuvres électorales, etc., etc.

spéculation, donc nous nous contenterons de l'état de choses actuel [1]. »

Voilà ce qu'on disait jadis et ce qu'écrivait l'un des principaux, sinon le principal auteur du *reform bill* de 1832. Il faut bien avouer qu'on parlerait autrement aujourd'hui. La démocratie parvenue au pouvoir a certainement une tendance marquée au changement. Le Parlement est, en réalité, à l'heure actuelle, le seul défenseur de la constitution, mais c'est ici que se pose précisément la question :

Quis custodet ipsos custodes?

Légalement, il n'existe aucune distinction entre les lois constitutionnelles et les autres actes du Parlement. « Il n'est, dit M. Dicey, aucune loi que le Parlement ne puisse changer ou, en d'autres termes, les lois fondamentales, ou soi-disant constitutionnelles, sont, d'après notre constitution, changées par le même corps et de la même manière que les autres lois, c'est-à-dire par le Parlement agissant suivant les formes suivies pour la législation ordinaire. Il n'y a aucune distinction entre les lois qui sont fondamentales ou constitutionnelles et celles qui ne le sont pas [2].

D'un autre côté, rien ne limite l'autorité du Parlement, et la formule vulgaire, mais expressive, « qu'il peut tout faire, sauf d'un homme une femme; et d'une femme un homme [3] », est à peu près exacte. Les auteurs, il est vrai, ont parfois indiqué certaines limites à cette omnipotence. D'après eux, les actes du Parlement sont

1. Lord John Russell, *Souvenirs*.
2. *Law of the Constitution*, lecture 3.
3. De Lolme, *The british Constitution*.

nuls, s'ils sont opposés à la morale ou aux doctrines internationales[1], s'ils violent les prérogatives de la Couronne[2], ou s'ils sont contraires à un acte précédent qui a été déclaré immuable ou qui a la forme d'un traité bilatéral, tel, par exemple, que les actes d'union de l'Écosse et de l'Irlande; mais ces théories sont chimériques et ont été, maintes fois, contredites par les faits[3]. Le législateur est, en réalité, omnipotent, ou plutôt son omnipotence n'a que deux limites. L'une, dit un savant auteur, est intérieure et l'autre est extérieure. « Le pouvoir est limité à l'intérieur, parce que la législature est le produit d'une certaine condition sociale et est influencée par tout ce qui influence la société : à l'extérieur, parce que le pouvoir d'imposer des lois dépend de l'instinct de subordination des citoyens, qui est lui-même limité[4]. » En d'autres termes, car ces deux actions peuvent se résumer en une seule, le législateur est simplement limité par l'opinion qui ne permet pas de voter certaines lois, ou qui se révolte si l'o essaye de les faire[5].

Or, si l'on remarque à quel point le centre réel pouvoir s'est déplacé, comment l'autorité de la C

1. Blackstone, *Commentaries*, I, page 41. — Hearn. *Govern England*, p. 48.
2. Stubbs, *Constitutional history*, vol. II, p. 239, 486, 513.—Ga *History*, vol. III, p. 5.
3. Dicey, *Law of the Constitution*, lecture 2.
4. Leslie Stephen, *Science of ethics*, p. 143.
5. La combinaison de ces deux limites et les modification peuvent subir trouvent un exemple dans la question de l'al l'esclavage aux Etats-Unis. Avant la guerre de sécession, impossible de la voter sans se heurter à une résistance impossible à vaincre ; après la guerre, la mesure a difficulté.

ronne s'est restreinte. comment la Chambre des lords a successivement vu diminuer son prestige et son influence, comment enfin la Chambre des communes elle-même tend, chaque jour davantage, à laisser au Cabinet. qu'elle nomme en fait. tout pouvoir d'initiative en matière de législation, on comprend que des esprits éminents puissent se demander si l'on ne verra pas bientôt « une assemblée unique armée de pleins pouvoirs sur la constitution et pouvant les exercer à discrétion, une convention théoriquement toute puissante gouvernée par un comité de salut public, pratiquement tout puissant[1]. »

Cette confusion pratique du Pouvoir exécutif et du Pouvoir législatif, qui a pour résultat de conférer l'omnipotence aux délégués d'un suffrage quasi-universel, est assurément faite pour donner à penser. Et pourtant, sans nier l'existence d'un certain péril, je ne crois pas à un sérieux danger. La démocratie anglaise pourra. sans doute, commettre des erreurs économiques, elle accentuera probablement le goût qu'elle éprouve pour la centralisation, elle se laissera peut-être entraîner sur la pente d'un certain socialisme d'État et restreindra le domaine du *laissez faire;* mais, sans avoir d'elle une aussi favorable opinion qu'Addison[2], je ne la crois ennemie ni de la liberté

1. Sir Henry Maine, *Popular government*, ch. II.
2. On peut généralement remarquer que la masse du peuple a des vues plus justes, relativement au bien public, et les poursuit avec une plus grande droiture que la noblesse et la *gentry*, qui ont tant d'espérances et d'intérêts particuliers qui pèsent, comme un mauvais penchant, sur leurs jugements et peuvent peut-être les disposer à sacrifier le bien de leur pays à l'avancement de leur fortune, tandis que la masse du peuple n'a d'autres perspectives, dans les changements et dans les révolutions, que celle des bienfaits publics qui se répandront sur elle et sur l'État en général. (*Remarks on Italy.*)

de conscience, ni de la liberté politique. Non, l'Angleterre, même livrée à la démocratie, n'aura rien à craindre, tant qu'elle continuera à repousser les conseils des théoriciens, qui voudraient lui faire accepter les doctrines puisées à cet insondable abîme d'idées fausses que l'on nomme le *contrat social* de Rousseau; elle n'aura rien à craindre tant qu'elle se laissera guider par son incomparable bon sens. Sur ce point, et c'est par là que je termine, je partage absolument le sentiment d'un grand orateur politique. On raconte, dans la vie de lord Sidmouth, que Burke, dînant chez Pitt, au mois de septembre 1791, représentait, avec véhémence, tout le danger dont la contagion des idées françaises menaçait l'Angleterre. Pitt lui dit: « N'ayez pas peur, monsieur Burke, soyez sûr que nous irons comme aujourd'hui jusqu'au jour du jugement. — Sans doute, monsieur, lui répondit Burke, mais aussi ce qui m'effraye, c'est le jour où il n'y aura plus de *jugement* [1]. »

J'ai montré la forme extérieure de la constitution, je puis maintenant commencer à en étudier la substance, et exposer l'ensemble des lois, des coutumes et des usages, qui règlent l'action et les rapports des grands pouvoirs de l'État.

1. Pellew, *Life and correspondance of viscount Sidmouth*, vol. I, p. 72. (It is the day of no judgment that I am afraid of.)

CHAPITRE III

L'HÉRÉDITÉ DE LA COURONNE

I. Caractère de la monarchie. — II. L'hérédité sous les Saxons. — III. L'ordre de succession après la conquête. — IV. Les maisons de Lancastre et d'York. — V. Les Tudors et les Stuarts. — L'acte de 1689. — VII. La maison de Hanovre. — VIII. Règles de l'hérédité. — IX. Le droit des femmes.

I. — CARACTÈRE DE LA MONARCHIE.

Lorsque Rome, affaiblie par sa grandeur même, dut abandonner la Grande-Bretagne, qu'elle avait gouvernée pendant plus de trois siècles, les habitants du pays, énervés par cette longue servitude, se trouvèrent impuissants à repousser toute agression étrangère. En 410, Honorius, fils de Théodose, avait dû rappeler ses légions pour défendre l'Italie et, presque aussitôt, les Bretons furent assaillis, d'abord par les habitants du nord de l'Écosse, ensuite par des conquérants venus des bords de l'Èbre. Dès l'année 449, l'île qui avait été la province d'un puissant empire devint la proie d'une série de chefs saxons et danois, qui s'en partagèrent le territoire, jusqu'au moment où les Normands prirent définitivement possession du pays. « Avec le débarquement d'Hengist et de ses guerriers, commence l'histoire d'Angleterre [1]. »

1. *The making of England*, by J. R. Green, chap. I.

Pendant cette longue période de six cents ans, qui s'écoule entre le milieu du ve siècle et celui du xie siècle, les Germains avaient adopté, pour le gouvernement des diverses parties de l'Angleterre, la forme monarchique, telle qu'elle existait sur le continent.

Tout chef qui parvenait à s'emparer d'un territoire constituait un royaume : parfois même, il y avait, dans un même royaume, deux rois, dont chacun gouvernait une partie du pays [1]. L'histoire nous a transmis les noms de la plupart de ces princes : ici, Hengist et Horsa, là, Cerdic et Cenryc, et l'on remarque que le nom du fils est toujours prononcé en même temps que celui du père, lorsque ce dernier prend, pour la première fois, le titre royal ; c'était, sans doute, une sorte de reconnaissance du droit héréditaire, qui était presque la seule marque distinguant un roi germain d'un chef élu [2].

Le nombre de ces états indépendants cessa bientôt de s'accroître, il tendit même à diminuer avec le temps ; non point que le pays sentît le besoin de s'unir, mais parce que des rois ambitieux et plus puissants que leurs voisins cherchèrent, sans cesse, à augmenter l'étendue du territoire soumis à leurs lois et arrivèrent ainsi à constituer l'unité de l'Angleterre.

Mais, quel que soit le moment où l'on se place, soit pendant la période que l'on a nommée, assez improprement d'ailleurs, celle de l'heptarchie, soit pendant les

1. Dans le Kent, on trouve un roi à Cantorbéry et un autre à Rochester, de même en Mercie, etc. (Kemble, *The Saxons in England*, vol. I, p. 148.)

2. Stubbs, *Constitutional history*, vol. I, p. 67. — Green, *The making of England*, ch. IV.

derniers temps de la domination saxonne et danoise, la monarchie présente deux caractères distinctifs : elle est héréditaire dans certaines conditions et sous certaines réserves, et elle est limitée, c'est-à-dire que le Roi ne possède pas un pouvoir absolu.

Ces deux traits essentiels, qui se sont conservés à travers les âges, tantôt s'effaçant sans jamais disparaître, tantôt s'accentuant sans subir cependant d'altération permanente, ont subsisté jusqu'à nos jours. Nous les étudierons successivement, en examinant les vicissitudes principales qu'ils ont pu subir.

II. — L'HÉRÉDITÉ SOUS LES SAXONS

Les historiens sont d'accord pour reconnaître que la couronne était héréditaire [1] dans les royaumes anglo-saxons, à la condition toutefois de ne point donner à l'expression d'hérédité le sens absolu qu'elle possède aujourd'hui.

A une époque où le pays était constamment menacé d'invasions, les destinées de la nation dépendaient essentiellement de la sagesse et de la valeur du Souverain. Aussi les Saxons, tout en restreignant le droit d'héritage à une seule famille [2], ne considéraient cependant pas comme une règle absolue que la dévolu-

1. *The rise and progress of the english commonwealth*, by J. Palgrave, part I, chap. I.

2. Dans la cérémonie du couronnement d'Ethelbert II dont la formule a été conservée, l'évêque dit, en s'adressant au Roi : « Lève-toi et garde désormais le rang auquel tu as été appelé par la succession paternelle, avec droit héréditaire. » (Turner, *The Saxons in England*, vol. III, livre VIII, chap. 1.)

tion eût lieu en faveur du plus proche héritier [1]. Ils regardaient le règne d'un enfant mineur comme incompatible avec la sûreté de l'État et l'idée d'une régence n'entrait pas dans leur esprit. Si l'héritier naturel n'avait pas atteint sa majorité, au moment où il était appelé à régner, les grands propriétaires ou *thanes* choisissaient un autre membre de la famille royale et le présentaient au peuple, qui confirmait ce choix par ses acclamations. Ce fut ainsi qu'Ethelred Ier et Alfred exclurent du trône la postérité de leur frère aîné, qu'Athelstan régna après Édouard l'Ancien, qu'Edred fut choisi de préférence à ses neveux, fils d'Edmond Ier, lesquels furent, à leur tour, préférés aux enfants d'Edred.

La volonté exprimée par le dernier monarque, relativement au choix de son successeur, la qualité de fils aîné du Souverain défunt, constituaient les titres habituels à la couronne, et Alfred le Grand rend hommage à la coutume, lorsque, dans son testament, il établit son titre sur ce triple fondement : les dernières volontés de son père, l'adhésion de son frère, et le consentement de la noblesse [2]. Toutefois, le principe de l'hérédité était assez solidement établi pour que la nation acceptât la souveraineté d'un enfant de la maison royale, lorsqu'il n'y avait, dans la même famille, aucun prince plus âgé auquel on pût confier le pouvoir. Ce fut ainsi notamment qu'après la mort d'Edgar, en 975, deux mineurs, Édouard II et Ethelred II montèrent successivement sur le trône.

1. Hallam, *Europe dusing the middle ages*, ch. IV.
2. Spelman, *Life of king Alfred*. Edit. Hearne, Oxford, 1709, chap. I.

En fait, d'ailleurs, aucun Souverain ne prenait possession du pouvoir sans y avoir été appelé par le vote du *witenagemot* ou assemblée des grands. D'éminents auteurs estiment que le *witenagemot* remplissait, en cette occasion, le rôle d'une cour de justice plus encore que celui d'une assemblée politique, la constitution coutumière exigeant que le droit et l'aptitude du Souverain fussent constatés par un tribunal compétent pour indiquer le nom du monarque auquel le peuple devait fidélité [1].

Il ne faut pas oublier, d'ailleurs, et nous aurons l'occasion de le constater plus tard encore, que les règles générales de l'hérédité, en matière de succession, étaient alors mal définies, et notamment que les droits respectifs du frère et du fils aîné n'étaient pas nettement établis.

En résumé, l'on peut dire que la Couronne était à la fois héréditaire et élective : héréditaire, en ce sens que le Souverain était choisi parmi les membres de la famille royale : élective, en ce sens que le plus proche héritier était parfois écarté en faveur d'un de ses parents et que le Roi devait être proclamé par le *witenagemot* et acclamé par le peuple. C'est ainsi que l'on peut concilier les opinions de Blackstone et de son plus récent commentateur, M. Stephen, qui insistent sur le caractère héréditaire de la monarchie [2], avec la théorie de M. Freeman, qui s'attache principalement à en faire ressortir le caractère électif [3]. Tel est également,

1. Kemble, *The Saxons in England*, II, p. 219 — Freeman, *History of the norman Conquest*, I, p. 113-120.
2. Blackstone. Edit. Stephen, livre IV, chap. II.
3. *The growth of the english Constitution*, chap. III.

suivant moi, le sens dans lequel il faut entendre l'expression : *electus in regem*, sans cesse employée dans les anciennes chroniques.

III. — L'ORDRE DE SUCCESSION APRÈS LA CONQUÊTE

Le principe de l'hérédité monarchique s'affermit après la conquête, et si les Souverains conservent la forme de l'élection et font successivement intervenir le grand Conseil ou le Parlement pour établir leurs droits, c'est en général afin de légitimer l'usurpation qui leur a donné la couronne. Guillaume de Normandie lui-même voulut revendiquer l'autorité royale, non point par droit de conquête, mais en vertu du don que lui en avait fait Édouard le Confesseur, titre d'ailleurs inadmissible, comme Harold le lui fit remarquer [1], parce que l'assemblée et le peuple n'avaient point donné leur consentement.

Celui qui voudrait étudier, dans les ouvrages des légistes ou dans les textes de loi, l'histoire de l'hérédité monarchique pendant les six siècles qui séparent la mort de Guillaume Ier de la révolution de 1688, serait exposé à commettre de singulières erreurs.

Il y verrait, d'une part, la constatation du droit formel, indiscutable de chacun des souverains qui règnent tour à tour ; de l'autre, un simulacre d'élection destiné à masquer l'illégalité du titre et à dissimuler l'emploi de la violence.

La vérité est que l'ordre régulier de succession est

1. Willelmus Malmesburiensis, *Gesta regum Anglorum*. Edit. Hardy, chap. I.

profondément troublé pendant le XIIe siècle : la couronne ne sort pas de la famille royale, mais elle est rarement possédée par celui qui devrait la porter. Les irrégularités commencent au lendemain même de la mort du Conquérant. Ce sont d'abord ses deux fils, Guillaume II et Henri Ier, qui écartent, par la force, leur frère aîné Robert et règnent successivement à sa place [1]. C'est ensuite Étienne, qui s'empare du trône, bien qu'ayant formellement juré de respecter les droits de Mathilde, et qui finit par reconnaître comme héritier Henri d'Anjou, fils de cette princesse.

Le premier des Plantagenets eut pour successeur son fils Richard, auquel il avait eu soin de faire assurer la couronne par le Parlement : c'était une précaution qu'avaient successivement prise Henri Ier et Étienne, et des historiens éminents ont vu, dans ce fait, la preuve que le principe de l'élection était alors admis, en même temps que celui de l'hérédité [2].

Cette conclusion me paraît contestable. La couronne avait été, plusieurs fois, ravie à l'héritier direct, non pas en vertu d'une libre élection, mais par le droit du plus fort. Et bien que Henri s'intitulât *a clero et populo electus* et Étienne *assensu cleri et populi electus*, la formalité de l'élection n'avait été employée que pour ratifier des faits accomplis et parce qu'elle était considérée, aussi bien que le serment du couronnement et le con-

1. Sciatis me Dei misericordia et communi consilio baronum totius regni Anglie ejusdem regni regem coronatum esse. (Charte de Henri Ier, A. D. 1101. *Statutes of the realm by command.* Ed. in f°, vol. I. p. 1.)

2. Hallam, *Europe during the middle ages*, ch. IV.— Stubbs. *Constitutional history*. vol. I, p. 341. — Lyttelton, *History of the life of king Henry II*, éd. de 1767, vol. II.

sentement du peuple, comme nécessaire pour conférer au monarque un titre parfait.

La Chronique de Dunstaple dit, en parlant de Richard Ier, qu'il fut élevé au trône, « en vertu de son droit héréditaire, après une élection solennelle du clergé et du peuple [1]. » Jean-sans-Terre qui lui succéda, au mépris des titres de son neveu Arthur [2], s'intitule, dans une charte de la première année de son règne, « Roi par droit héréditaire et par le consentement et la faveur du clergé et du peuple [3]. » S'il faut en croire Mathieu Pàris, l'archevêque Hubert aurait déclaré, à l'occasion du couronnement de ce Prince, que la Couronne était élective et que les membres de la famille royale n'y avaient d'autres titres que leur mérite personnel [4]. Carte rejette ce fait comme une invention de l'historien [5].

Il est certain, en effet, que Jean ne se fit reconnaître par aucune assemblée, et il ne faut pas oublier, d'ailleurs, que, si ses titres étaient très discutables, les principes de la loi civile en matière de succession n'étaient pas encore nettement arrêtés [6], et que, même en ce qui concerne les héritages privés, la question des droits respectifs de succession entre un oncle et le fils de son frère aîné n'étaient pas encore bien déterminés [7]. C'est seulement à dater du

1. Page 42.
2. Sir Harris Nicolas, *The historic peerage of England*.
3. Tam cleri quam populi unanimi consensu et favore. (*Tirell's Bibliotheca politica*. — Gurdon, *On Parliaments*, p. 139.)
4. M. Pàris, *Chronica majora*. Ed. H. R. Luard, vol. I, p. 168.
5. *A general history of England*, Londres, 1747, ch. I.
6. Glanville, livre VII, ch. III.
7. *Report of the lords on the peerage*, div. II, p. 54.

règne de Henri III que commence à s'établir la règle normale aujourd'hui en vigueur, et que l'on suit, pour la Couronne, les principes admis pour la succession à tous les biens réels.

Edouard Ier, qui se trouvait en Sicile, lors de la mort de son père, est immédiatement proclamé Roi « par droit héréditaire et par le consentement de ses nobles [1] ». Pour la première fois, un Souverain était considéré comme régnant, dès le moment de la mort de son prédécesseur et avant la cérémonie du couronnement [2]. A partir de ce moment, il est admis, comme maxime fondamentale de la loi d'Angleterre, que le Roi ne meurt jamais [3], et que le couronnement et la reconnaissance par le peuple sont de simples formalités qui n'ajoutent rien à son droit.

Il régnait cependant encore une certaine incertitude sur les règles de succession et, lorsqu'Édouard Ier maria sa fille Jeanne au comte de Gloucester, il sembla craindre que ce dernier ne prétendît à la couronne, du chef de sa femme, au préjudice des fils et de la fille aînée d'Édouard; c'est pourquoi il lui fit prêter serment d'accepter l'ordre fixé par le Roi, c'est-à-dire de reconnaître que la royauté devait échoir au prince Édouard et à ses héritiers, à leur défaut, aux autres fils du Roi et à leurs héritiers, puis à la fille aînée du Roi et à ses héritiers, ensuite à chacune des autres filles et à leurs héritiers [4].

1. Brady, *History of England*, tome II.
2. Taswell Langmead, *English constitutional history*, 3e éd., ch. VI.
3. Allen, *Royal prerogative*, p. 44.
4. Ce document, daté d'Ambresbury, le lundi avant la fête de Saint-Asphays, en la 18e année du règne d'Édouard, est conservé à la trésorerie de l'Echiquier.

Édouard II succéda, sans difficulté, à son père, et l'on omit, pour la première fois, de mentionner, dans la proclamation, le consentement des nobles, qui cessa dès lors de figurer dans ces actes [1].

En fait, l'ordre naturel d'hérédité ne fut pas troublé pendant deux siècles; de 1199 à 1399, six monarques se succèdent régulièrement. Un acte d'Édouard III déclare même que « la loi de la Couronne a toujours été que les enfants du Roi nés en Angleterre ou ailleurs doivent succéder après la mort de leurs ancêtres [2] ». Et, dès l'ouverture du premier Parlement qui suivit l'avènement de Richard II, l'archevêque de Cantorbéry prit soin de mentionner, dans son discours, que le Roi succédait par droit d'hérédité et non pas en vertu d'une élection, de façon à ne laisser aucun doute sur la nature du titre royal [3]. En même temps, le principe du droit de primogéniture s'affirmait, Richard étant préféré à ses oncles.

IV. — LES MAISONS DE LANCASTRE ET D'YORK

Les irrégularités recommencent lorsque, après l'abdication forcée de ce prince, Henry de Lancastre se fait proclamer Roi. L'avènement de Henri IV était, sans doute, le résultat de la force, puisque Richard était prisonnier, mais la volonté du pays n'était pas douteuse : aussi bien toutes les formes légales furent-elles soigneusement observées. Les Chambres se réunirent, sans

1. Rymer, *Fœdera*, vol. III, p. 1.
2. Acte 25, Édouard III, statut I.
3. *Report of the lords on the peerage*, div. XI, p. 366.

nommer de président et sans prendre le nom de Parlement; elles se déclarèrent les *Etats du royaume*[1]. Puis, après que l'abdication de Richard eût été lue et approuvée et la sentence de déposition, pour *plus grande garantie et pour dissiper tout scrupule,* solennellement prononcée, « les lords spirituels et temporels et tous les États présents ayant été interrogés ensemble et séparément sur ce qu'ils en pensaient, lesdits États, ainsi que tout le peuple, consentirent sur-le-champ et sans aucune difficulté à ce que ledit duc régnât sur eux[2] ». Le Roi, aussitôt nommé, convoqua un nouveau Parlement dans les six jours, et les mêmes hommes qui, avaient déposé Richard composèrent cette Assemblée, dont l'ouverture eut lieu dans les formes ordinaires,

Henri IV avait d'abord voulu déclarer qu'il possédait la couronne par droit de conquête, mais les légistes de l'époque ne l'entendaient pas ainsi [3]. On le reconnut sans s'expliquer formellement sur la nature de son titre. Le Parlement saisit cette occasion pour affirmer son droit de régler l'ordre d'hérédité, en votant un acte semblable à celui d'Édouard III [4], pour décider que la couronne appartient à Henri et aux héritiers issus de son sang; d'abord au prince Henri héritier présomptif et, à son défaut, aux autres fils du Roi [5].

L'ordre régulier de succession est effectivement ob-

1. Hallam, *Europe during the middle ages*, vol. II.
2. *Rot. parl.*, p. 423. On trouve le récit détaillé de tous ces faits dans le 1er volume du *Parliamentary history*, p. 249.
3. Proposuerat Henricus de Darby vindicare regnum per conquestum; sed Guillelmus Thirning, justitiarius Angliæ, dissuasit. J. Leland, *De rebus Britannicis* (Oxford, 1715), coll. I, 188, Ann. Henri, p. 282.
4. Acte 25, Edouard III, ch. 1.
5. Acte 7, Henri IV, ch. 2.

servé sous les Rois de la maison de Lancastre, jusqu'au moment où les vicissitudes de la guerre des deux Roses rendent la couronne à un prince de la maison d'York.

La façon dont Édouard IV monta sur le trône est digne de remarque : après avoir vaincu les troupes de Henri VI, il entra à Londres et se fit appeler au pouvoir par un conseil composé de ses partisans. Il vint, le lendemain, à Westminster, saisit la couronne et le sceptre d'Édouard le Confesseur et fut proclamé Roi. Il fut immédiatement reconnu en cette qualité, bien qu'il n'y eût pas eu d'élection formelle et que le Parlement n'eût pas sanctionné son titre. Son droit fut admis aussitôt qu'énoncé [1].

Sans doute, les formalités voulues furent ensuite accomplies, mais il n'en est pas moins vrai que son avènement a un caractère particulier et, comme dit Stubbs, « ressemble à une restauration légitimiste [2]. » Aussi le premier acte du Parlement qui siégea sous le règne d'Édouard IV fut-il d'établir une distinction entre les Souverains qui ont régné en fait, mais non en droit; il désigna les trois Henri sous le titre de *Kings in deed and not of right* [3].

Richard, s'étant fait offrir la couronne au détriment des enfants de son frère Édouard, déclare l'accepter en vertu des droits de sa naissance et d'une élection libre faite par les lords et les Communes du royaume. Il est, à son tour, vaincu par Henri VII qui, ayant

1. *Parliamentary history*, I, p. 419.
2. *Constitutional history*, vol. III, ch. XVIII.
3 Acte 1, Edouard IV, ch, 1.

épousé la fille d'Édouard IV, confond ainsi les titres des deux Roses.

Le Parlement, sans se prononcer sur le droit de Henri[1], déclare qu'il est établi et ordonné, du consentement des lords et à la requête des Communes, que l'héritage des couronnes d'Angleterre et de France et de tous leurs domaines restera, demeurera et appartiendra à ce prince et à ses héritiers, à tout jamais, sans passer à aucun autre[2].

V. — LES TUDORS ET LES STUARTS.

A cette période, pendant laquelle les irrégularités ont été nombreuses, puisque, sur les dix-sept souverains qui ont régné de 1087 à 1485, plus de la moitié ont occupé le trône sans y être appelés par la loi d'hérédité, succède une ère nouvelle : pendant deux siècles, les monarques se succèderont paisiblement, et la violence ne reparaîtra que lors du sanglant épisode de 1649.

La formalité de l'élection, conservée par tradition, va disparaître et, pour la dernière fois, à l'avènement de Henri VIII, on emploie, dans la cérémonie du couronnement, la formule qui constate la volonté nationale et la reconnaissance du Souverain par le peuple : le Roi est déclaré élu et choisi[3]. Sous le règne de cet odieux prince, le Parlement, toujours docile, fixe et

1. Ce droit, dit Blackstone, était le plus éloigné et le plus inexplicable qui ait jamais été mis en avant.
2. *Rot. parl.*, VI, 270.
3. Chapters, *On coronations*, p. 99.

modifie, à plusieurs reprises, l'ordre futur de succession. C'est d'abord une loi [1], dont le préambule, rappelant les troubles causés jadis par l'incertitude qui peut peser sur l'ordre d'hérédité, déclare que la couronne appartiendra au fils ou aux héritiers mâles de Sa Majesté et, à leur défaut, à la fille aînée légitime (la princesse Marie étant déclarée bâtarde) et aux autres filles ou héritiers « comme la couronne d'Angleterre a été habituellement et doit être transmise, dans le cas où il existe des héritiers du sexe féminin et, si le Roi ne laisse pas d'enfants, alors aux héritiers naturels de Sa Majesté à perpétuité ». Peu après, la princesse Elisabeth est, à son tour, déclarée illégitime et, par un acte sans précédent, le Parlement confère au Roi le pouvoir de transmettre et de léguer le royaume à qui bon lui semblera, sans même réserver de privilège aux descendants des feus Rois [2]. Plus tard, une nouvelle loi reconnaît la légitimité des princesses Marie et Élisabeth et leur substitue la couronne, à défaut de rejeton mâle, mais sous les conditions qui seront réglées par le Roi et dont l'inexécution annulerait les droits des princesses [3]. Cet acte laissait à Henri un pouvoir dont il se servit pour décider que la couronne appartiendrait, dans le cas où ses enfants mourraient sans postérité, aux héritiers de la duchesse de Suffolk, sa plus jeune sœur, à l'exclusion de la famille royale d'Écosse, qui descendait de sa sœur aînée.

1. Acte 25, Henri VIII, ch. 22.
2. Acte 28, Henri VIII, ch. 7.
3. Acte 35, Henri VIII, ch. 1.

Les trois enfants de Henri VIII montèrent successivement sur le trône, le Parlement réglant ou ratifiant toujours l'ordre de succession [1]. Élisabeth, la dernière de ses filles, appelée à régner malgré la loi qui la déclarait illégitime [2] n'ayant point d'enfants, la Chambre des communes s'émut et, en 1562, elle supplia Sa Majesté « d'apporter un remède au pressant besoin de l'État, par une proclamation donnant la certitude qu'il était déjà pourvu à cette nécessité (c'est-à-dire que les volontés de Henri VIII devaient être observées), ou, si cela n'était pas déjà fait, fixant des règles pour la succession à la couronne [3] ». Élisabeth ayant répondu en termes vagues [4], les Chambres allèrent plus loin, en 1566, et les pairs proposèrent d'inviter la Reine à prendre un époux et, dans le cas de refus, de faire déclarer, par le Parlement, même contre la volonté royale, le nom de l'héritier présomptif [5].

La Reine, cette fois encore, répondit évasivement et finit par inviter le Parlement à ne plus s'occuper de la question. Cependant, un acte fut voté, portant que « c'est une trahison d'affirmer que les lois et les sta-

1. Actes 1, Marie, session 2, ch. 1. — 1, Marie, session 3, ch. 1. — Elisabeth, ch. 3 et 23.

2. H. Nicolas. *Historic peerage of England.* Ed. Courthop.

3. D'Ewes, *Journal of Parliament*, edited by Bowes, Londres, 1682, p. 82. — Styrpe, vol. I, p. 258.

4. Hansard, *Parliamentary history*, vol. I, p. 703.

5. Cobbett, dans ses *Lettres sur la réforme*, commet une plaisante erreur. Il raconte qu'Elisabeth avait fait voter une loi « qui assurait la couronne à ses enfants naturels, quel que fût leur père, et qui déclarait coupable de haute trahison quiconque oserait révoquer en doute que des bâtards puissent légitimement hériter de la couronne ». Il s'agit de l'acte 13, Elisabeth, ch. I, art. 2, et les termes qui ont trompé l'auteur sont ceux-ci : « the same be the *natural issue* of her Majesty's body », ce qui n'a pas du tout la signification indiquée par Cobbett.

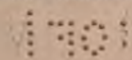


tuts ne peuvent fixer les droits de la couronne, la descendance, limitation, héritage ou mode de gouvernement [1] ».

Ce fut seulement à la fin de sa vie qu'Élisabeth se décida, sur les instances de son conseil, à faire un choix parmi les quatorze prétendants qui se prévalaient du droit héréditaire, pour revendiquer sa succession. Elle désigna le roi d'Écosse, Jacques, arrière-petit-fils de Henri VII, qui représentait aussi le droit des anciens monarques saxons, dépossédés depuis la conquête. Ce prince fut déclaré « roi par droit formel de naissance et par droit légal et irréfutable de succession, plus proche et seul héritier du sang royal de ce royaume [2] », et, pour la première fois, les couronnes d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande se trouvèrent réunies sur la même tête.

La maison des Stuarts n'avait pas plus de droits au trône que la maison de Brunswick, mais Jacques avait pour lui ce que les courtisans de sa famille ont le plus affecté de dédaigner : la volonté du peuple. « Cette volonté ne fut pas, il est vrai, exprimée par des suffrages réguliers, ni déclarée par une élection, mais elle ratifia unanimement et volontairement ce qui sûrement ne pouvait établir un droit, à savoir la décision prise par le dernier conseil de la Reine de proclamer son avènement au trône [3]. » Néanmoins les Stuarts, imbus d'idées particulières sur les privilèges de la Royauté et sur le droit divin du

1. Acte 13. Elisabeth, ch. 1.
2. Acte 1. Jacques I, ch. 1.
3. Hallam. *Constitutional history*, ch. VI, p. 7.



Souverain, semblèrent oublier la loi qui reconnaissait au Parlement le droit de régler l'hérédité royale et celle, plus récente encore, qui disposait de la couronne en faveur de Jacques.

La fin tragique de Charles Ier et l'interrègne de douze années qui la suivirent n'eurent point pour effet de modifier l'ordre de succession. Rappelé sur le trône « en vertu du droit de naissance et d'héritage », Charles II fut considéré comme ayant été Roi *de facto et de jure* dès la mort de son père, quoiqu'il fût « privé de l'exercice de l'autorité royale par des traîtres et des rebelles [1] ». Il data, en conséquence, ses premiers actes de la douzième année de son règne.

VI. — L'ACTE DE 1689.

Lorsque Jacques II, son successeur légitime, eut été vaincu et contraint de fuir le sol britannique, le Parlement, qui se réunit alors sous le nom de Convention, fut d'abord saisi d'une proposition tendant à conférer le pouvoir à un régent, qui gouvernerait, au nom du Roi, pendant toute la vie de ce dernier. Cette solution fut rejetée, à la Chambre des lords, par cinquante-une voix, contre quarante-neuf. Alors, on déclara que le Roi avait violé le contrat entre lui et son peuple et avait ainsi implicitement abdiqué [2]: puis, au lieu de reconnaître les droits du prince de Galles, héritier légitime et, subsidiairement, ceux des princesses Anne et Marie.

1. *Commons Journal*, 8 mai 1660.
2. *Commons Journal*, 7 février 1689.

ses sœurs, les deux Chambres bouleversèrent l'ordre régulier de succession.

Ce ne fut pas sans de longs débats, ni sans de sérieuses difficultés que l'on prit cette grave résolution. Les procès-verbaux des deux Chambres, résumés par Macaulay [1], constatent les divergences d'opinion des *tories* et des *whigs*, sur la question de principe. Les premiers soutenaient que le trône ne pouvait pas être vacant, même pour un instant, car admettre le contraire serait déclarer qu'il est électif; les seconds répondaient que la constitution a seulement prévu le cas où le Souverain meurt sur le trône, mais non celui où son pouvoir cesse avant la fin de sa vie, et qu'aucune loi ou coutume ne désignait celui qui avait le droit de régner, entre le moment de la déchéance et celui de la mort du monarque. D'un côté, Guillaume d'Orange avait fait déclarer « qu'il n'aimerait pas à être le gentilhomme de chambre de sa femme [2] », et que, si la couronne ne lui était pas offerte, « il retournerait sans se plaindre dans sa patrie [3]. » D'autre part, la princesse Marie affirmait « que la plus cruelle injure qu'on pût lui faire était de la mettre en compétition avec son mari [4] ».

On s'en tira par un compromis. Guillaume et Marie seraient Roi et Reine, leurs deux effigies figureraient sur les monnaies, les lois et ordonnances seraient rendues en leurs deux noms, tous deux jouiraient des dignités personnelles et des privilèges de la royauté: mais, en

1. *History of England*, vol. II, ch. x.
2. Dartmouth, *Note sur Burnet*, I, 393.
3. Burnet, I, 820.
4. Macaulay, *History of England*, vol. II, ch. x.

fait, le pouvoir appartiendrait à Guillaume seul. C'était une innovation considérable et qui ne se peut expliquer autrement que par les circonstances; elle fut légèrement atténuée par une loi décidant que la Reine exercerait le pouvoir royal en l'absence de son époux[1]. Une déclaration du 12 février 1689 décida que la couronne appartiendrait, après eux, à leurs héritiers; à défaut d'héritiers directs, à la princesse Anne et à ses héritiers, enfin, à défaut de cette dernière, aux héritiers du roi Guillaume [2].

VII. — LA MAISON DE HANOVRE.

La question de succession ne tarda pas à appeler, de nouveau, l'attention du Parlement. D'une part, en effet, le Roi et la Reine n'avaient point d'enfants et, de l'autre, la princesse Anne, qui devait leur succéder, en vertu de la loi, avait perdu tous les siens. Les héritiers directs étaient le prince de Galles et, après lui, ses sœurs Marie et Anne; mais tous trois étaient catholiques et le Parlement, sans même s'inquiéter de savoir s'ils accepteraient la condition qui oblige le Souverain à faire partie de l'église protestante, résolut de modifier l'ordre de succession et d'appeler au trône une branche oubliée de la famille de Jacques Ier.

Tel fut le but de la loi votée en 1701 [3], qu'il importe de faire connaître, puisqu'elle est encore en vi-

1. Acte 2, Guillaume et Marie, ch. 6.
2. Acte 1, Guillaume et Marie, ch. 2.
3. Actes 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.

gueur et règle actuellement le droit héréditaire de la couronne du Royaume-Uni.

« La Princesse Sophie, Électrice et duchesse douairière de Hanovre, fille de la très excellente princesse Élisabeth, jadis reine de Bohême, fille de notre ancien souverain seigneur Roi Jacques Ier, d'heureuse mémoire, est et est déclarée être la première à succéder, dans la ligne protestante, à la couronne et à la dignité impériale des royaumes d'Angleterre, France et Irlande, avec les possessions et territoires qui en dépendent, après Sa Majesté actuellement régnante et après la princesse Anne de Danemark, et à défaut d'enfants de ladite princesse Anne ou de Sa Majesté respectivement.

« Après et à partir du décès de Sa Majesté actuellement régnante et de S. A. R. la Princesse Anne de Danemark, et à défaut d'enfants de S. M. et de ladite Princesse respectivement, la couronne et le gouvernement royal des dits royaumes et de leurs dépendances, avec l'état royal et la dignité des dits royaumes et tous les honneurs, titres, souverainetés, prérogatives, pouvoirs, juridictions et autorités leur appartenant ou en dépendant. seront et resteront et continueront au profit de la dite très excellente Princesse Sophie et des héritiers de son corps qui seront protestants.

« A ces Princes, les Lords spirituels et temporels et les Communes, au nom de tout le peuple de ce royaume, se soumettront humblement et fidèlement, eux, leurs héritiers et postérités. Et ils promettent fidèlement de soutenir, maintenir et défendre ladite Princesse et ses héritiers protestants, conformément à la limitation et

succession de la couronne spécifiées au présent acte, et cela de tout leur pouvoir, de leur vie et de leurs biens, contre toute personne qui voudrait faire quelque tentative dans un sens contraire. »

Ainsi l'ordre naturel de succession était modifié par une loi rendue dans les formes légales, c'est-à-dire votée par les deux Chambres et sanctionnée par le Roi. Assurément, le sang de Guillaume le Conquérant coulait dans les veines de la princesse Sophie de Hanovre, mais son droit reposait exclusivement, en fait, sur la volonté du législateur: l'hérédité de la couronne était de nouveau proclamée et assurée tout ensemble, non pas en vertu d'un droit antérieur et supérieur à la volonté du pays, mais seulement par l'autorité d'une loi.

Le Parlement avait exercé, en fait, le pouvoir qui lui était reconnu par un acte de la reine Elisabeth [1] et, pour prévenir tous les doutes qui pourraient s'élever sur son droit, il vota, quelques années plus tard, une loi aux termes de laquelle : « C'est un crime de haute trahison de maintenir ou affirmer, par écrit, impression ou prédication, que les Rois ou les Reines de ce royaume, par et avec l'autorité du Parlement, ne peuvent faire des lois ou statuts d'une force ou d'une validité suffisantes pour restreindre les droits de la couronne, pour lier le Souverain, ainsi que pour régler les droits de descendance et succession et fixer le régime du Gouvernement [2]. »

Les règles de succession régulière n'ont plus été vio-

1. Acte 13, Elisabeth, ch. 1.
2. Acte 6, Anne, ch. 11.

lées depuis deux siècles. Les quatre Georges ont successivement régné après la reine Anne, et le roi Guillaume IV, qui a succédé au dernier d'entre eux, a été lui-même remplacé par l'admirable Souveraine qui, depuis un demi-siècle, donne, sur le trône du Royaume-Uni, l'exemple de toutes les vertus.

VIII. — RÈGLES DE L'HÉRÉDITÉ.

Quelles sont les règles qui déterminent actuellement l'ordre de succession à la couronne du Royaume-Uni? « En parlant d'une monarchie héréditaire, dit Blackstone, je ne veux, en aucune façon, impliquer l'existence d'un droit divin à l'acquisition du trône [1]. » On a vu, en effet, que le Parlement a, plusieurs fois, proclamé en principe et exercé en fait [2] le droit de modifier l'ordre de succession [3]. Ce droit subsiste toujours intégralement.

On peut se demander cependant dans quelles limites il pourrait s'exercer et s'il irait jusqu'à permettre de conférer la couronne à des princes ne faisant point partie de la famille royale. Certains auteurs l'ont affirmé, en faisant remarquer que la formule employée dans tous les actes législatifs : « *Sa Majesté, ses héritiers et ses successeurs* », a précisément pour objet de

1. *Commentaries*, I, 209.
2. Crabbe, *History of common law*, chap. xxii.
3. Voici les principaux actes de limitation de la succession à la couronne : 7, Henri IV, chap. 2. — 1, Henri VII, chap. 1. — 25, Henri VIII, chap 22. — 28, Henri VIII, chap. 7. — 32, Henri VIII, chap. 25. — 35, Henri VIII, chap. 1. — 1, Marie, sess. II, chap. 1. — 1, Marie, sess. III, chap. 1.— 1, Élisabeth, chap. 3 et 23.— 1, Jacques I, chap. 1. — 1, Guillaume et Marie, sess. II, chap. 2. — 2, Guillaume et Marie, chap. 1. — 12 et 13, Guillaume III, chap. 2. — 6, Anne, chap. 11.

distinguer entre les héritiers du sang et les successeurs qui pourraient sortir d'une autre race. Aussi bien la question n'a-t-elle pas grand intérêt pratique. Les légistes[1] font, d'ailleurs, observer qu'une fois le changement opéré, l'ordre de succession continue à être réglé par la loi commune, sauf dans le cas où un acte spécial en décide autrement.

En fait, la Reine qui porte aujourd'hui la couronne règne en vertu du droit que lui confère l'acte de *settlement* de 1701. Le prince de Galles et ses héritiers doivent lui succéder, à leur tour, en vertu du même titre. L'ordre dans lequel ils règneront est déterminé par la loi coutumière, aux termes de laquelle on suit, pour l'hérédité monarchique, les principes généraux du droit commun en matière de propriété réelle, sauf les deux exceptions suivantes : 1° le demi-sang n'est pas un obstacle à la succession au trône, pourvu que l'auteur commun ait eu du sang royal dans les veines: 2° dans le cas où il existe plusieurs filles qui se trouvent être les héritières les plus rapprochées du monarque défunt, au même degré, l'aînée succède seule, car le royaume ne peut être partagé comme une autre propriété féodale[2].

Ainsi lorsqu'il y a, dans la même ligne, plusieurs prétendants au même degré, l'aîné des hommes succède, à l'exclusion des femmes, et la représentation est admise dans cet ordre de succession. En ce moment,

1. Blackstone, *Commentaries*, vol. I. — Bowyer, *Constitutional law*, chap. VII.

2. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law of England*, p. 153.

par exemple, la reine Victoria, si elle venait à mourir, aurait pour successeur, non la princesse impériale d'Allemagne, qui est l'aînée de la famille, mais le prince de Galles, Albert-Edouard. Dans le cas où le prince de Galles ne survivrait pas à sa mère, la couronne passerait directement sur la tête de son fils ainé, Albert-Victor, à l'exclusion de tous les autres enfants de la reine Victoria. C'est ainsi que Richard II avait succédé à Édouard III, son grand-père, par représentation du Prince Noir, son père.

IX. — LE DROIT DES FEMMES.

Mais, si l'héritier mâle exclut les femmes du même degré, une princesse est préférée à tout héritier d'un degré plus éloigné. En effet, il est très douteux que la loi salique ait jamais été suivie en Angleterre; du moins n'y a-t-elle jamais été formellement édictée. Tacite remarque, dans la vie d'Agricola, que les Germains ne font point de distinction entre les deux sexes : « *neque enim sexum in imperiis discernunt.* » Il ne semble cependant pas qu'une femme ait jamais régné du temps des Anglo-Saxons, et il est probable qu'une princesse aurait été difficilement placée sur le trône, alors que l'on redoutait d'y voir un mineur. Depuis la conquête, la question se présenta, pour la première fois, au XIIe siècle.

Lorsque Henri Ier voulut, en 1126, assurer les droits de sa fille Mathilde, tous les seigneurs de Normandie et d'Angleterre jurèrent fidélité à la jeune Princesse. Il est vrai qu'à la mort du Roi, Étienne s'empara violem-

ment du pouvoir, mais lorsque, battu près de Lincoln, il fut fait prisonnier, Mathilde fut proclamée par le grand conseil des prélats, comtes, barons et chevaliers, Souveraine d'Angleterre et de Normandie (1141). Son règne fut bien éphémère, il est vrai, et elle dut renoncer au pouvoir, après avoir signé le compromis qui assurait la couronne à son fils. Toutefois son sexe n'avait point semblé constituer un obstacle, mais deux faits qui se produisirent plus tard ont rendu la question douteuse. Hallam fait observer [1] que, dans les révoltes qui eurent lieu contre Jean-sans-Terre et Henri III, aucune voix ne s'éleva en faveur d'Éléonore, sœur d'Arthur, qui était incontestablement l'héritière de la couronne. Et, en 1339, lorsque Édouard III conclut le traité relatif au mariage du prince de Galles avec la fille du duc de Brabant, il promit que dans le cas où son fils mourrait avant lui, laissant des enfants mâles, il obtiendrait le consentement de ses barons, de ses nobles et de ses cités à ce que ces enfants héritassent du royaume. Il ajouta que, dans le cas où il ne laisserait qu'une fille, cette dernière recevrait, du Roi *ou de son héritier*, le traitement convenable à une fille de Roi [2]. Il faut également remarquer qu'un acte de la 7e année du règne de Henri IV [3], qui établissait les titres du fils du Roi à la succession de la couronne, avait conféré ce droit aux enfants mâles seulement, mais cette loi fut

1. *Europe during the middle ages*, chap. IV.
2. Rymer, *Fœdera*, tome V, p. 114.
3. On peut aussi remarquer en passant que Henri IV avait dépossédé Philippa de Clarence, héritière de Richard II, et que plus tard, Richard III régna au détriment d'Elisabeth, fille d'Edouard IV. (Voir sur la question un intéressant article du *Quarterly review*, numéro 59.)

CHAPITRE IV

LIMITATION DU POUVOIR ROYAL

I. Le pouvoir royal sous les Saxons. — II. De la conquête à la Grande Charte. — III. Les confirmations des Chartes. — IV. L'intervention du Parlement. — V. Le pouvoir royal au xv[e] siècle. — VI. Le despotisme des Tudors. — VII. Lutte des Stuarts et du Parlement. — VIII. La République et la Restauration. — IX. La Monarchie limitée.

I. — LE POUVOIR ROYAL SOUS LES SAXONS

Une nation fière de sa liberté aime naturellement à se flatter de la pensée qu'elle en a toujours joui; elle cherche donc à en trouver les traces dans les temps les plus anciens, comme les hommes s'efforcent de faire remonter à une époque éloignée l'origine de leur noblesse.

C'est sur la description des mœurs des Germains donnée par Tacite que les écrivains anglais s'appuient pour montrer comment, dès l'origine de la conquête saxonne, le pouvoir souverain a été limité. « Les Rois n'ont pas une puissance illimitée, ni arbitraire... Les chefs délibèrent sur les affaires peu importantes, la nation entière, sur celles qui sont plus graves. Dès que l'assemblée paraît assez nombreuse, ils prennent place et le Roi se fait écouter plutôt par l'ascendant de la persuasion que par la puissance du commandement. Si

la proposition déplaît, ils la rejettent par leurs murmures, si elle est agréée, ils agitent leurs framées [1]. »

Il est certain qu'en prenant possession du territoire anglais, les chefs Saxons pouvaient changer leur titre contre celui de Roi, mais ils conservaient, d'ailleurs, les usages de leurs pays d'origine. Ils avaient un caractère inviolable, qui les plaçait au-dessus de tous, ils étaient les gardiens de la paix, les chefs du pays et les juges suprêmes; mais l'autorité dont ils jouissaient était limitée; ils ne pouvaient édicter de lois, établir d'impôts, rendre la justice, déclarer la guerre ou faire la paix, sans le concours d'une assemblée, qui n'avait, sans doute, aucun caractère représentatif, mais dont le pouvoir n'en était pas moins considérable. C'était la réunion des *witan* ou *wisemen* ecclésiastiques et laïques, connue sous le nom de *Witenagemot*. L'assentiment de ce conseil est relaté dans toutes les lois et l'on trouve des exemples de concessions révoquées pour avoir été faites sans sa participation. Il était composé de prélats et d'abbés, des *aldermen* des comtés et, comme il est dit ordinairement, des hommes nobles et sages du royaume [2]; il comprenait généralement de trente à soixante membres, tous désignés par le Roi [3]. Bède rend compte de l'assemblée du *Witenagemot* de Northumbrie, où fut décidée l'adoption de la religion chrétienne; il représente le Roi consultant successivement chacun des princes et des conseillers, et prononçant ensuite la décision conforme à leur avis [4].

1. Tacite, *Germania*, VII et XI.
2. *Leges anglo-saxon*, dans Wilkins.
3. Lord Brougham, *British Constitution*.
4. Bède, *Histoire ecclésiastique*, II, 13.

II. — DE LA CONQUÊTE A LA GRANDE CHARTE

Quoique Guillaume Ier eût promis de respecter les lois et coutumes des Saxons, la situation du Roi se trouva très profondément modifiée, à partir de la conquête. Le plus ancien document qui fournisse une indication sur ce point est une charte du Conquérant [1] imprimée dans l'édition de *Rymer's foedera* publiée par les commissaires des *public records* et dans le livre rouge de l'Échiquier. On y trouve certains articles, dans lesquels il est fait mention de l'assentiment du grand Conseil [2]; d'autres, au contraire, qui émanent du Roi seul, et l'on remarque que les premiers sont ceux qui établissent un impôt ou une charge sur le peuple, tandis que les seconds règlent certains points qui rentrent dans le domaine de la législation civile. Cette opinion est confirmée par un autre acte du même monarque, ayant pour objet de séparer la juridiction ecclésiastique de la juridiction civile [3], lequel se termine par ces mots caractéristiques : *Hoc etiam defendo et mea auctoritate interdico*.

Cependant, si Guillaume et ses successeurs immédiats considéraient comme l'une des prérogatives de la Couronne le pouvoir de faire des lois, surtout lorsqu'il s'agissait d'interpréter, d'amender ou de compléter la législation qui réglait les rapports de sujet à sujet, et

1. Carta regis de quibusdam statutis per totam Angliam firmiter observandis.
2. Per commune concilium tocius regni.
3. Mandatum regis de judiciis episcopalibus a secularibus secernendis.

si la promulgation était toujours faite en leur seul nom, il semble résulter de l'histoire et des faits dont la connaissance nous est parvenue, que l'assentiment du grand Conseil était toujours demandé, lorsqu'il s'agissait de mesures importantes, notamment de levées d'impôts.

Ces levées, d'ailleurs, avaient été rares sous Guillaume I[er], qui se contentait généralement d'exactions individuelles, qu'un très ancien document[1] décrit ainsi : *adquisitis magnis thesauris ab hominibus suis, super quos aliquam causam invenire poterit, sive juste, sive injuste.*

Mais, si l'on peut constater l'existence d'un grand Conseil ou Conseil commun, il ne faut pas en conclure que cette assemblée avait un pouvoir aussi étendu que celui du *Witenagemot* saxon. Les Rois normands trouvaient si peu d'opposition dans ces assemblées qu'ils satisfaisaient à la fois leur amour du faste et l'orgueil de leurs barons en les consultant parfois. En fait, leur pouvoir était aussi complet que celui des Souverains de France ou d'Allemagne : les barons étaient même moins puissants que les nobles du continent et le peuple était aussi peu compté que dans les autres pays d'Europe. « Il ne peut pas y avoir, dit avec raison lord Brougham, une invention de vanité nationale plus dénuée de fondement que la notion qui représente nos ancêtres comme ayant plus de liberté et leurs princes comme ayant un pouvoir plus limité que dans les monarchies féodales des nations voisines[2]. »

Le pouvoir royal aurait été complètement absolu, si

1. *Annals of Waverley*, part. I.
2. *British Constitution*, ch. XI.

l'ordre régulier de succession au trône avait été suivi, mais la nécessité de se donner un titre légal, à défaut de droit héréditaire, forçait les Rois à demander la ratification de leur titre par la formalité de l'élection et du couronnement, qui constituaient une reconnaissance implicite des droits de la nation. Ces droits étaient, en outre, formellement constatés par des chartes, dont plusieurs ont été perdues, mais dont deux, au moins, ont été conservées. Celle de Henri Ier, plusieurs fois renouvelée, était généralement aussitôt violée que jurée, mais elle sanctionnait toujours, en principe, l'existence des coutumes auxquelles tenait le pays. Il en est de même des chartes de Henri II, d'Étienne et de Richard Ier. Les promesses étaient toujours les mêmes, mais les effets étaient à peu près identiques, et il est certain que des impôts, notamment l'*escuage* inventé par Henri II, furent perçus par le seul ordre du Roi.

L'usurpation de Jean-sans-Terre, son divorce, sa tyrannie, ses exactions, ses crimes et notamment le meurtre d'Arthur, ses luttes avec le clergé, lassèrent la patience des barons. Ils se réunirent à Londres, le 25 août 1213 et, le cardinal Langton leur ayant lu la Charte de Henri Ier, ils prêtèrent, sur l'autel, le serment d'en exiger la confirmation. J'ai déjà dit dans quelles conditions le Roi, vaincu et forcé de céder, signa enfin, en 1215, l'acte demeuré célèbre sous le nom de *Grande Charte*.

Voici quelles en sont les principales dispositions :

« Art. 1er. — Que l'Église d'Angleterre soit libre et qu'elle ait ses droits intacts et ses libertés entières. La liberté des élections étant regardée comme un point

capital pour l'Église d'Angleterre, nous l'avions accordée, de notre pure et spontanée volonté, avant même le différend qui a éclaté entre nous et nos barons... Nous avons aussi accordé à tous nos hommes libres du royaume, pour nous et nos héritiers à jamais, toutes les libertés spécifiées ci-dessous, pour être possédées par eux et par leurs héritiers comme les tenant de nous et de nos héritiers. »

Ce premier article est suivi d'une série de clauses destinées à protéger les tenanciers directs du Roi contre les abus des droits féodaux et à supprimer les moyens oppressifs employés pour recouvrer les dettes de la Couronne et pour imposer les juifs.

L'article douzième et les trois suivants présentent un intérêt particulier. Ils sont ainsi conçus :

« Art. 12. — Qu'aucun *escuage* ni aide ne soit mis dans notre royaume, si ce n'est de l'avis du grand Conseil dudit royaume, sauf pour nous racheter, pour faire chevalier notre fils aîné et pour marier notre fille aînée ; et que, pour ces derniers cas, il ne soit mis que des aides raisonnables. Il en sera de même à l'égard des subsides que nous lèverons sur la ville de Londres.

« Art. 13. — La ville de Londres jouira de ses anciennes libertés et libres coutumes, tant sur la terre que sur l'eau. Toutes les autres cités, villes, bourgs et ports jouiront de leurs libertés et coutumes.

« Art. 14. — Pour tenir le commun Conseil du royaume, à l'effet d'asseoir une aide, autre que dans les trois cas ci-dessus prescrits pour asseoir un *escuage*, nous ferons convoquer les archevêques, évêques, abbés, comtes et grands barons individuellement et par lettres

de nous, et nous ferons convoquer collectivement par nos vicomtes et baillis tous ceux qui tiennent de nous directement, pour un certain jour, c'est-à-dire quarante jours, au moins, avant la tenue de l'assemblée et en un lieu fixé d'avance. Dans toutes les lettres de convocation, nous déclarerons les causes de cette sommation. Les convocations étant ainsi faites, on commencera, au jour fixé, à délibérer sur les affaires, selon les avis de ceux qui se trouveront présents, quand même tous ceux qui auraient été convoqués ne seraient pas venus. »

Les articles 15 et 16 interdisent aux seigneurs de lever des taxes quelconques, sauf dans le cas où le Roi peut lui-même en percevoir, et déclarent que nul ne pourra être contraint de faire un service plus long que celui auquel il est légalement tenu. Les suivants décident que la Cour des plaids communs ne suivra plus la personne du Roi, mais qu'elle se tiendra en un lieu fixe; que les juges seront cependant envoyés, une fois par an, dans chaque comté, pour tenir les assises (art. 18). Ils disposent que les amendes ne pourront être exagérées, mais seront proportionnées aux délits (art. 20) et qu'à l'avenir toutes les réquisitions faites pour le service du Roi seront payées conformément aux règlements (art. 28).

Enfin, au milieu d'une série d'articles relatifs à la liberté du commerce, à l'unité des poids et mesures, à la suppression des filets tendus dans les rivières, se trouvent deux dispositions du plus haut intérêt.

« Art. 39. — Aucun homme libre ne sera pris, ni emprisonné, ni dépossédé de ce qu'il tient librement.

ou de ses libertés ou de ses libres coutumes, ni ne sera mis hors la loi, ni exilé, ni privé de quelque chose, en aucune façon; nous ne marcherons pas contre lui et nous ne l'enverrons en prison que par le légal jugement de ses pairs ou par la loi du pays. »

« Art. 40. — A nul ne vendrons, à nul ne refuserons le droit et la justice. »

Dans une série d'autres articles, ce mémorable document mettait un frein aux déprédations commises par ceux qui étaient chargés de la garde noble et empêchait que les filles soumises au droit de garde fussent astreintes à des mariages inconvenants ou que les veuves fussent forcées de contracter, contre leur gré, une nouvelle union. Enfin, il apportait certains remèdes aux abus de pouvoir auxquels donnaient lieu le droit de chasse et la répression des délits forestiers dans le domaine royal, abus qui furent ensuite punis plus rigoureusement encore par la Charte des forêts de Henri III.

La Grande Charte, qui assura si justement les droits civils de tous les citoyens, tout en respectant les prérogatives essentielles de la monarchie, est l'œuvre d'Étienne Langton, archevêque de Cantorbéry, et de Guillaume, comte de Pembroke. C'est à eux, dit Hallam, que l'Angleterre « dut les deux plus grands bienfaits que des hommes d'État puissent procurer à leurs concitoyens : l'établissement de la liberté civile sur une base immuable et le maintien de l'indépendance nationale sous la dynastie légitime [1]. »

1. *Europe during the middle ages*, I. 84.

Ce ne fut pas, d'ailleurs, sans une lutte persévérante que les barons purent assurer le maintien des concessions arrachées à Jean-sans-Terre. A peine la Grande Charte avait-elle été promulguée que le Roi l'avait fait annuler par le Pape et la guerre avait éclaté de nouveau, lorsqu'il vint à mourir laissant la couronne à un enfant.

III. — LES CONFIRMATIONS DES CHARTES

La Grande Charte fut aussitôt confirmée, au nom de Henri III, mais on omit, comme je l'ai déjà indiqué, les clauses relatives à l'interdiction de lever des taxes sans l'autorisation du Parlement et cette omission fut maintenue dans les confirmations ultérieures. Ces confirmations avaient été octroyées, deux fois, pendant la minorité du prince, et Henri lui-même avait juré, le 11 février 1225, d'observer la Charte. Mais, en 1227, il révoqua sa promesse faite, disait-il, « dans un temps où nous n'avions la libre disposition ni de notre corps, ni de notre sceau ». Chaque violation amenait de telles menaces que Henri finissait toujours par céder et par renouveler une concession aussitôt reprise que faite. Les barons, conduits par un Français dont le nom restera l'un des plus grands dans les annales de l'Angleterre, Simon de Montfort, s'assemblèrent à Oxford et, dans un grand Conseil tenu le 11 juin 1258 et qui, pour la première fois, porte le nom de Parlement, auquel les royalistes ajoutent l'épithète d'*enragé* (*mad parliament*), ils exposèrent les griefs du pays. Le Roi intimidé consentit à charger vingt-quatre seigneurs de rédi-

ger l'acte connu sous le nom de *Provisions d'Oxford*.

Cet acte dispose, entre autres choses :

1° Que les Chartes seront confirmées ;

2° Que les barons nommeront eux-mêmes annuellement les juges, le chancelier, le trésorier et autres officiers du Roi ;

3° Qu'ils auront la garde des châteaux royaux ;

4° Que trois parlements seront convoqués, chaque année, aux mois de février, de juin et d'octobre ;

5° Qu'il sera nommé une commission permanente de douze barons, chargés de se rendre à ces parlements et de traiter avec le Conseil royal de toutes les affaires ;

6° Qu'on désignera quatre chevaliers par comté, chargés de recueillir les plaintes contre les shériffs ou autres officiers du roi et d'en rendre compte au prochain Parlement ;

7° Que les shériffs, à l'avenir, seront nommés par les Cours de comté.

Le Roi, qui avait juré d'observer les Provisions d'Oxford, ne tarda pas à faire annuler son serment. Simon de Montfort releva le défi. Henri, d'abord vaincu et fait prisonnier, fut définitivement rétabli sur le trône, en vertu du *dictum* de Kenilworth, qui annulait les Provisions d'Oxford, mais qui obligeait le Roi à maintenir, non pas, comme on l'a souvent dit, la Grande Charte de 1215, mais la Charte dont le texte avait été arrêté, lors de la confirmation octroyée en 1225.

Ce fut cette dernière qui fut, tant de fois, confirmée depuis lors, et chacune de ces confirmations, que l'on considérait comme donnant une nouvelle force à l'acte originel, fut achetée tantôt par une lutte sanglante,

tantôt à prix d'argent [1]. Cette dernière circonstance contribua puissamment à établir, entre les concessions de subsides et les demandes de réforme cette coïncidence qui a maintenu l'équilibre de la constitution britannique. Plusieurs historiens [2] ont fait ressortir combien avait été favorable à la naissance et au développement de la liberté politique le règne des deux Souverains, dont les folies et les excès amenèrent les glorieuses luttes du XIIIe siècle. Un prince vertueux et sage comme saint Louis, qui régnait alors en France, aurait pu, sans doute, établir le pouvoir absolu sans rencontrer de sérieuses résistances.

En même temps que les barons combattaient pour les libertés publiques, les légistes posaient, dès cette époque, des principes, résumés par la formule suivante de Bracton, qui écrivait sous le règne de Henri III : « Le Roi ne doit pas être soumis aux hommes, mais seulement à Dieu et à la loi, car c'est la loi qui fait le Roi. Que le Roi donne donc à la loi ce que la loi lui donne : autorité et pouvoir, car il n'y a pas de loi là où c'est la volonté et non la loi qui sert de règle [3]. »

Bracton déclare ailleurs que le Roi a pour supérieur, non seulement Dieu et la loi, en vertu de laquelle il est Roi, « mais encore sa Cour de comtes et barons, car ils sont nommés associés du Roi, et quiconque a un associé a un maître, de sorte que, si le Roi était sans frein, c'est-à-dire sans loi, ce serait à eux de lui imposer un

1. Mathieu Pâris, p. 272.
2. Macaulay, *History of England*, l. ch. xv. — Hallam, *Europe during the middle ages*, vol. II. p. 89.— Freeman, *The growth of the english Constitution*, ch. II.
3. Livre II, ch. XVI, sect. 3.

frein[1]; » et, dans un volume d'anciennes chansons politiques, récemment publié par la *Camdem Society*, se trouve un poème, écrit en 1264[2], sur la guerre des barons du temps de Henri III, dans lequel on lit :

> Dicitur vulgariter ut rex vult, lex vadit;
> Veritas vult aliter, nam lex stat, rex cadit,
> Legem quoque dicimus regis dignitatem regere.

Tels étaient les principes déjà posés à cette époque.

La lutte avait été sanglante sous Jean-sans-Terre et sous Henri III ; elle continua sous Édouard Ier, mais on cessa de la soutenir par les armes. Le Parlement convoqué à Londres, le 10 octobre 1297, demanda une reconnaissance formelle des droits du pays et le Roi, qui se trouvait à Gand, finitpar signer, le 5 novembre 1298, le statut de confirmation des chartes [3].

Ce document, redigé en français, confirme d'abord la charte des libertés et celle des forêts « *lesquelles furent faites par commun assent de tout le roiaume* », et ordonne qu'elles soient observées « *en tous leurs points saunz nul blemissement.* » Il dispose qu'elles devront être envoyées à toutes les autorité du royaume et aux églises cathédrales où elles seront « *deuz fiez par an lues devant le peuple* », avec menace d'excommunication contre quiconque oserait les violer. Tout jugement contraire à ces chartes devait être considéré comme nul et non avenu. On allait plus loin. Jusqu'alors on n'avait point contesté au Souverain le droit de lever,

1. Livre II, ch. XVI.
2. Ce poëme est également reproduit dans l'*History of the barons war*, par Blaaw.
3. Acte 25, Edouard Ier, chap. 1.

sur les villes et sur les vassaux de ses domaines, des *tailles ou prises*. Les articles 5 et 6 établirent que, désormais, le Roi ne pourrait exiger, en aucune circonstance, aucune espèce d'aides, tailles ou prises, qu'avec le consentement de la nation.

« Et parce que les gens de notre royaume craignent que les aides et les mises qu'ils nous ont faites avant ces heures pour les guerres et autres besognes, de leur gré et de leur bonne volonté, en quelque manière que ce soit, puissent tourner en servage à eux et à leurs héritiers, avons accordé, pour nous et pour nos frères, que ces aides, mises et prises ne tireront à coutume.

« Et nous avons aussi accordé, pour nous et pour nos héritiers, aux archevêques, abbés, prieurs et autres gens de la sainte Église, comme aux comtes, barons et à toute la communauté de la terre, que nous ne lèverons, pour aucune besogne, des aides, mises et prises, sans le commun assentiment de tout le royaume, sauf les anciennes aides et prises dues et accoutumées ».

Le statut déclarait enfin que, comme l'on s'était plaint du droit de « quarante sols » par sac de laine, cet impôt cesserait d'être perçu et ne pourrait être rétabli, non plus qu'aucune autre taxe de même nature, sans l'assentiment du pays.

De retour en Angleterre, le Roi essaya d'éluder la demande de confirmation personnelle des Chartes; il se décida pourtant à l'envoyer, par écrit, en y ajoutant la formule : *Salvo jure coronæ nostræ*. La joie de la foule, réunie à Saint-Paul pour entendre la lecture de cet acte, ne fut égalée que par sa fureur, lorsqu'on en vint à ces derniers mots. Les barons allaient de nou-

veau recourir à la force, lorsque le Roi effrayé convoqua, pour le 6 mars 1300, un parlement et y confirma, sans réserves, toutes les concessions précédentes. Il y ajouta même des *articuli super chartas*, aux termes desquels les Chartes devaient être lues, quatre fois par an, dans chaque Cour de comté. Trois jurés, choisis parmi les chevaliers qui composaient ces cours, étaient chargés de recevoir les plaintes contre les infractions aux chartes et de punir les coupables. Une nouvelle confirmation eut encore lieu, en 1301, dans un parlement réuni à Lincoln.

Dans le préambule de plusieurs statuts du temps d'Édouard Ier, on trouve la double constatation de l'avis du Conseil et de l'assentiment du Parlement[1], tandis que d'autres actes, au contraire, qui, plus tard, seront considérés comme constituant de simples ordonnances portent simplement que le Roi a pris l'avis de son Conseil[2]. Mais, à partir de ce règne, le Parlement est institué avec les rudiments de sa forme actuelle.

IV. — L'INTERVENTION DU PARLEMENT.

Édouard Ier, comme l'a fait remarquer lord Redesdale, « était aussi disposé qu'un autre à être absolu. Mais ses guerres avec la France et l'Écosse le forcèrent à se soumettre aux volontés du Parlement auquel il appela les représentants des comtés et des bourgs, pour obtenir les subsides qu'il n'aurait pu avoir sans

1. Le premier statut de Westminster est rendu par le Roi, avec son conseil et avec l'assentiment des magnats et de la communauté; celui d'Acton Burnell, *par luy et par sun conseil à sun parliament.*
2. *Statut de Ragemen, Statut de Bigamis, Statut de falsa moneta*, etc.

cela [1] ». Et le Parlement, à peine né, cherche à marquer son autorité.

Déjà, sous Édouard II, les communes réclament le redressement de leurs griefs comme condition du vote des subsides et, si la mesure violente dont il a été déjà parlé [2] et qui amène la nomination des *ordonnateurs* a un caractère essentiellement révolutionnaire, il n'en est pas moins acquis que le Roi, de son plein gré, fait constater, par le statut de 1322, que « les matières à établir pour l'état du Roi et de ses héritiers et pour l'état du royaume et du peuple doivent être traitées, accordées et établies en parlement par le Roi et par l'assentiment des prélats, comtes et barons et de la communauté du royaume, *suivant l'ancienne coutume* [3] ». J'ai déjà expliqué pourquoi il ne faut pas attacher à cet acte une importance exagérée, mais il n'en est pas moins intéressant de constater comment la limitation du pouvoir royal semble conforme « à l'ancienne coutume ».

Ce fut sous Édouard III que s'établirent sérieusement trois principes essentiels : l'illégalité des impôts levés sans vote du Parlement, la nécessité du concours des deux Chambres pour modifier les lois ou en édicter de nouvelles, enfin le droit, pour les Communes, de s'enquérir des abus et de mettre en accusation les conseillers du Roi.

Dans le cours de la sixième année de ce règne, le Parlement vota une taxe d'un quinzième à percevoir sur les terres des comtés et d'un dixième sur les cités,

1. *Diary of lord Colchester*, III, p. 55.
2. Voir ci-dessus, ch. I, p. 55.
3. 15, Edouard II.

villes et bourgs royaux, et le Roi consentit, en échange, « à n'imposer à l'avenir aucune taille semblable, qu'en se conformant à l'usage observé du temps de ses ancêtres et comme il pourra le faire raisonnablement [1]. Cela n'empêcha pas Édouard d'établir, sans le consentement du Parlement, un droit d'entrée sur la laine, qu'il refusa de supprimer, lorsque les Communes lui adressèrent des réclamations. Pendant toute la durée du règne, les demandes d'argent se renouvellent fréquemment et les Communes reproduisent sans cesse leurs protestations. Dans la vingt-deuxième année, elles accordent un subside, à la condition qu'il ne sera fait aucune levée illégale d'impôts, en ajoutant que « ces conditions seront consignées au rôle du Parlement, comme témoignage écrit, dont les Communes puissent faire usage, si l'on faisait, à l'avenir, quelque tentative contraire auxdites stipulations [2] ». Le Roi avait violé la loi, mais le principe était sauf.

En ce qui concerne le pouvoir de faire les lois, les communes gagnèrent également une grande autorité sous Édouard III. Jusqu'au règne d'Édouard Ier, le Roi rédigeait les lois et les proposait ensuite aux deux Chambres [3]. Souvent aussi, les pétitions des Communes formaient la base des statuts et les réponses qui leur étaient faites étaient rédigées en forme de lois et insérées, à la fin de la session, au *statute book*. Mais il arrivait souvent que le texte de ces pétitions était singulièrement modifié, parfois même complètement trans-

1. *Rot. parl.*, t. II. p. 66.
2. *Rot. parl.*, p. 161.
3. Hale, *History of common law*. p. 16.

figuré par les réponses, de sorte que les lois ainsi faites ne représentaient, en aucune façon, le vœu des Communes.

A partir du règne d'Édouard III, presque toutes les lois furent déclarées faites par le Roi, à la requête des Communes et avec le consentement des lords et prélats, et le Roi ayant, en deux occasions, accordé un grand nombre de chartes de pardon à des accusés, soit avant, soit après le jugement, la Chambre des communes lui adressa des remontrances, auxquelles il répondit en promettant d'user dorénavant de sa prérogative « pour l'honneur et le profit du peuple [1] ».

En outre, le Roi ayant, à diverses reprises, rendu des ordonnances pour régler certaines questions, telles que celle des marchés, avec l'assentiment d'assemblées composées, soit exclusivement de nobles, soit même d'un seul chevalier par comté et d'un petit nombre de bourgeois, les Communes soutinrent respectueusement, mais fermement, que ces mesures, pour avoir force de loi, devaient être soumises à l'approbation d'un Parlement constitué suivant la coutume [2]. Edouard III fit droit à leur requête et il ne semble pas qu'il ait, par la suite, essayé de réunir un Parlement incomplet. Enfin, l'on voit, sous ce même règne, les Communes s'en prendre aux conseillers de la Couronne comme responsables des actes du Souverain et mettre en accusation, en 1376, lord Latimer et lord Neville. Les sessions deviennent, d'ailleurs, de plus en plus fréquentes

1. Années 1347 et 1351. *Rot. parl.* II, 172, et II, 229. La même difficulté se reproduisit sous Richard II. (Acte 13, Richard II, ch. 1.)
2. *Rot. parl.* 27, Édouard III, p. 253. — 28, Édouard III, p. 254.

et l'on en compte quarante-huit, sous ce seul règne.

L'opposition n'était cependant ni très facile, ni toujours heureuse, et le Roi savait encore, à l'occasion, défendre ses prérogatives. Sous Richard II, un membre du Parlement, Thomas Haxey, ayant présenté un bill pour réduire les dépenses de la maison royale, fut poursuivi comme coupable de trahison et condamné à mort; il obtint cependant son pardon [1].

V. — LE POUVOIR ROYAL AU XVe SIÈCLE

Le Parlement fut plus hardi et plus heureux, sous le règne suivant. Il imposa à Henri IV un acte, aux termes duquel le Roi devait nommer seize conseillers, se laisser guider uniquement par leur avis et n'en renvoyer aucun, si ce n'est en cas de faute grave. Il était interdit de passer aucun acte de vente de biens du domaine. Toute personne de la Cour, convaincue d'avoir excité le Roi contre ses sujets, devait être éloignée et frappée d'une amende. Le revenu ordinaire du Souverain devait être exclusivement appliqué aux dépenses de sa maison et au paiement des dettes. Enfin, tout conseiller de la Couronne devait prêter serment d'obéissance aux lois [2].

En somme, le XIVe siècle avait été une ère de progrès pour les libertés publiques; on en peut dire autant de la plus grande partie du XVe siècle. Les demandes de subsides nécessitées par la guerre de Cent Ans, les trou-

1. Townsend, *History of the house of Commons*, vol. I.
2. *Rot. parl.* 8, Henri IV, p. 585.

bles intérieurs et notamment la guerre des deux Roses, qui rendit la couronne précaire sur la tête du Souverain, étaient des circonstances peu favorables au despotisme.

Ce n'est pas à dire qu'il ne se produise pas de graves abus, ni que la légalité soit toujours scrupuleusement respectée, mais cette idée même de légalité entre de plus en plus profondément dans les esprits, et l'opinion que l'on se forme du pouvoir royal a déjà singulièrement changé. Le Roi est appelé à protéger la vie, les propriétés et les droits de ses sujets; telle est la seule cause, la fin véritable pour laquelle le peuple lui a délégué la puissance, tel est aussi le seul pouvoir auquel il puisse justement prétendre. Mais il ne peut faire la loi et il doit s'y soumettre. Cette idée du caractère de l'autorité royale se trouve dans les *Year books* du temps de Henri VI : *la ley est la plus haute inhéritence que le Roy ad, car par la ley il même et tous ses sujets sont rulés et, si la ley ne suit, nul Roy et nul inhéritance sera* [1].

Sir John Fortescue, président de la Cour du banc du Roi, sous ce même règne, écrivait, de son côté : « Un Roi d'Angleterre ne peut changer la loi de la terre, car la nature de son gouvernement n'est pas seulement royale, mais politique... Il ne peut faire aucun changement sans le consentement de ses sujets, ni les charger, contre leur volonté, d'impôts extraordinaires, de telle sorte qu'un peuple gouverné par les lois faites avec son consentement et son approbation jouit tranquille-

1. Acte 19, Henri VI, ch. 63.

ment de ses biens, sans crainte d'en être dépouillé par le Roi ou par aucun autre... Saint Thomas manifeste le désir que les institutions d'un royaume soient telles que le Roi ne puisse avoir la liberté de tyranniser son peuple, c'est ce qui n'a lieu que dans le cas actuel, c'est-à-dire quand le pouvoir souverain est restreint par des lois politiques [1]. »

Parmi les causes qui permirent aux Anglais d'acquérir et de conserver cette liberté politique qui, dès le xve siècle, frappait les étrangers, il faut placer d'abord leur attachement et leur respect pour la loi, l'égalité civile de tous, la soumission des pairs eux-mêmes à la justice et leur participation aux charges publiques, qui confondaient les intérêts de toutes les classes. Il faut également remarquer que les guerres du continent forcèrent continuellement le Roi à demander des subsides et, par conséquent, à réunir le Parlement. « On dit que nos libertés furent achetées au prix du sang de nos pères, écrit Hallam [2], mais il est bien plus exact de dire qu'ils achetèrent ces libertés avec leur argent. La plupart des bonnes lois ont été obtenues, dans le sens littéral du mot, par un marché à prix d'argent avec la Couronne. »

Une longue guerre civile pousse le peuple à sacrifier la liberté à la paix. L'Angleterre en fit la triste expérience. La guerre des deux Roses n'avait laissé ni vaincus ni vainqueurs, mais la noblesse avait été décimée. La proscription et la confiscation achevèrent ce que la mort avait épargné. Ces libertés, que la nation avait

1. *De laudibus legum Angliæ*, ch. IX.
2. *Europe during the middle ages*, ch. IV, p. 402.

si chèrement achetées, allaient, sinon disparaître, du moins s'éclipser pour longtemps. Un contemporain les aurait pu croire à jamais perdues. En fait cependant, « c'est dans les mesures adoptées sous Henri VII qu'il faut voir, non seulement l'origine de la puissance illimitée des Tudors, mais encore des libertés arrachées aux Stuarts : l'absolutisme en fut le résultat immédiat et la liberté la conséquence éloignée [1] ».

VI. — LE DESPOTISME DES TUDORS

De la fin du xv[e] siècle au commencement du xvii[e], on rencontre la négation pratique des principes constitutionnels admis jusqu'alors ; on en chercherait vainement une confirmation. « Un simple soupçon dans le sombre cœur de Henry VII, un simple nuage dans l'humeur capricieuse de son fils, aurait suffi pour envoyer le plus orgueilleux pair d'Angleterre à la Tour de Londres ou à l'échafaud. C'est ainsi que tant de services rendus sur les champs de bataille, tant de dévouement dans le conseil, ne purent sauver le duc de Norfolk. D'ailleurs, la terreur n'enchaînait pas seule les nobles : l'influence du gain les soumettait également à leur maître. La loi de forfaiture excitait, à la fois, le zèle et la terreur, et Henri VIII, plus satisfait d'avoir abattu sa proie que d'en dévorer le cadavre, distribuait la curée à ses compagnons de chasse. Le vol des biens d'Église fournit au Roi un moyen nouveau d'influence ; chaque pair était avide d'en avoir sa part et chacun pensait

1. Fox, *Histoire de Jacques II.*

que le meilleur moyen de gagner la faveur du Roi était de se conformer aveuglément à sa volonté [1] ».

Il faut cependant remarquer avec quel soin Henri VIII observait les formes extérieures de la légalité : son despotisme n'en était pas moins odieux, l'hypocrisie étant plus repoussante encore que le cynisme. Un Parlement, dominé à la fois par deux ignobles motifs : la crainte de mécontenter un maître tout puissant et l'espoir d'en obtenir une récompense, se prêta successivement à tous les caprices du Roi et leur donna une apparence extérieure de régularité.

Ce fut d'abord une trahison de contester la validité du mariage de Henri VIII avec Anne de Boleyn, puis ce fut une trahison de l'admettre, trahison aussi d'épouser, sans la permission du Roi, un membre légitime ou naturel de sa famille; trahison encore de dire ou de penser directement ou indirectement que l'un des mariages du Souverain avait été ou non valide, ou de refuser de donner son opinion sur ce point [2].

Les princesses royales furent, tour à tour, déclarées légitimes ou bâtardes, puis légitimes encore et, sans parler ici de la série d'actes odieux et contradictoires qu'il vota contre l'Église, le Parlement qui avait tout fait, tout accepté, sembla trop gênant encore, et Henri lui demanda de se dessaisir en faveur de la Couronne. Une loi fut votée [3], aux termes de laquelle tout Roi

1. Hallam, *Constitutional history*, vol. I.
2. Actes 25, Henri VIII, ch. 22. — 26, Henri VIII, ch. 13. — 28, Henri VIII, ch. 7 et 18. — 32, Henri VIII, ch. 25. — 33, Henri VIII, ch. 21, — 35, Henri VIII, ch. 2.
3. Acte 28, Henri VIII, ch. 17. Cette loi, modifiée par l'acte 1, Édouard VI, ch. 11, a été définitivement abrogée par l'acte 24, Georges II, ch. 24.

pouvait annuler et révoquer les actes du Parlement, auxquels il avait donné son assentiment avant d'avoir atteint l'âge de vingt-quatre ans.

Le despote alla plus loin et il fit adopter un acte ainsi conçu :

« Toujours le Roi régnant, avec l'avis de son honorable Conseil peut publier, à toute époque, en vertu du présent acte, des proclamations, lesquelles seront obéies, observées et gardées, comme si elles étaient des actes du Parlement, pendant la durée qui sera indiquée pour chacune d'elles, à moins que Sa Majesté Royale ne dispense de l'exécution de l'une d'elles ou de toutes ces ordonnances, par un ordre revêtu du grand sceau [1]. »

L'exemple fut suivi sous les successeurs de Henri VIII et, comme les dépouilles de l'Église avaient momentanément enrichi le trésor royal, il n'était pas nécessaire de convoquer fréquemment le Parlement. En même temps que les sessions devenaient plus rares, la Couronne ressuscitait, sous la forme de proclamations, l'ancien système des ordonnances. Les juges déclaraient bien que « aucune proclamation ne peut édicter une nouvelle loi, mais seulement en confirmer et en ratifier une ancienne [2] », rien n'arrêtait Élisabeth. Elle alla plus loin que les Rois ne l'avaient osé faire au XIVe siècle : elle établit des impôts sur les importations, édicta des règlements sur les constructions et sur le commerce, créa des délits et infligea des amendes [3]. Comme son prédécesseur Édouard VI,

1. Acte 31, Henri VIII, ch. 8.
2. Hallam, *Constitutional history*, vol. I, p. 337.
3. R. Anson, *Law and custom of the constitution*, vol. I, ch. IX.

elle prescrivait l'abstinence de viande pendant le carême ainsi que les vendredis et samedis et, par une proclamation de 1560, elle édicta une amende de cinq cents francs contre les bouchers qui tueraient pendant le temps prohibé.

Certains auteurs se sont étonnés de la servilité des Parlements du XVIe siècle ; les causes n'en sont cependant pas malaisées à découvrir. Outre que les lords ne soutenaient, en aucune façon, les membres de la Chambre des communes, ces derniers se sentaient toujours menacés, en un temps où la justice n'existait guère que de nom et où l'opinion publique pouvait difficilement se manifester. Épouvantés, d'ailleurs, par la crainte trop justifiée de la Chambre étoilée, ils cédaient à la force plus qu'à la conviction.

Cependant, le Parlement montrait parfois quelque velléité d'indépendance. Le *speaker* Onslow s'adressant à la Reine, en 1566, s'exprimait ainsi : « D'après notre loi commune, quoiqu'il ait été pourvu à ce que le Prince jouisse de certains droits souverains et prérogatives royales, il ne peut cependant, ni lever sur le peuple de l'argent ou toute autre chose, ni faire ce qu'il veut et selon son bon plaisir, sans aucune règle. Il doit, au contraire, souffrir tranquillement que les sujets jouissent de tout ce qui leur appartient et ne pas faire peser sur eux une injuste oppression, et cela dans des cas où d'autres princes, en vertu de leur pouvoir illimité, font ce qu'il leur plaît [1]. »

C'était un signe des temps et, en effet, pendant les

1. D'Ewes, p. 115.

dernières années du règne d'Élisabeth, « chacun disait, en montrant les cheveux blancs de la Reine : quand cette neige fondra, il y aura inondation [1]. »

VII. — LUTTE DES STUARTS ET DU PARLEMENT.

La première moitié du XVIIe siècle est occupée par deux règnes, dont la triste histoire montre à la fois l'aveuglement des Souverains et le réveil de l'opinion publique. Les Stuarts veulent réclamer, en principe, le pouvoir que les Tudors avaient exercé en fait. Suivant leur théorie, le pouvoir royal est de droit divin : « le droit du monarque est de commander, celui du citoyen est d'obéir. » Jacques Ier disait : « De même qu'il y a athéisme et blasphème, pour une créature, à disputer sur ce que Dieu peut faire, de même il y a présomption et sédition, pour un sujet, à disputer sur ce que le Roi peut faire dans l'exercice de la souveraineté. Les bons chrétiens seront contents de n'avoir pas d'autre volonté que la volonté de Dieu, laquelle il a révélée dans son Écriture, et les bons sujets n'auront pas d'autre volonté que celle du Roi, qui l'a révélée dans sa loi [2]. »

Comme conséquence de ces doctrines, le Roi légiférait, au moyen de proclamations : il ordonnait aux grands propriétaires de quitter Londres et d'aller, dans leurs terres, exercer l'hospitalité ; il défendait d'élever dans la capitale de nouvelles constructions, etc. Cependant les juges déclaraient que « le Roi ne peut, par une proclamation, créer un nouveau délit et n'a d'autre

1. Hall, *Sermons*.
2. Lord John Russell, *British Constitution*, ch. VI.

prérogative que celle qui lui est reconnue par la loi du pays [1] ». De son côté, la Chambre des communes adressait au Souverain des remontrances.

« Parmi beaucoup d'autres biens et libertés », y est-il dit, « dont les sujets de Votre Majesté ont toujours joui, sous vos augustes aïeux, les Rois et les Reines de ce royaume, ils n'en ont jamais connu de plus cher et de plus précieux que celui d'être régis et gouvernés par la règle sûre de la loi, qui donne à la tête et aux membres ce qui leur revient de droit, et non point par aucune forme incertaine et arbitraire de gouvernement. C'est l'empire de la loi qui, d'abord heureux résultat de la bonne constitution et de l'organisation primitive de cet État, a été constamment son principal appui, de telle sorte que les Rois ont été justes, chéris, heureux et glorieux, et le royaume lui-même paisible, florissant et inébranlable, pendant tant de siècles... Néanmoins il paraît que, depuis quelques années, les proclamations ont été beaucoup plus fréquentes et qu'elles se sont appliquées, non seulement à la liberté, mais aussi aux biens, héritages et fortunes des hommes; quelques-unes ont tendu à changer certains points de la législation et à faire de nouvelles lois; d'autres ont été rendues aussitôt après la session du Parlement, prescrivant des mesures rejetées dans la même session... Il y a donc une crainte générale, conçue et répandue parmi le peuple de Votre Majesté, que ces proclamations n'augmentent peu à peu et ne parviennent à avoir la force et la nature des lois; d'où il arrivera, non seulement que cet ancien

1. 12, *Co. Rep.*, 74, 75.

bonheur et cette liberté, dont le peuple a joui si longtemps, seront flétris, si l'on n'en est pas tout à fait privé, mais encore qu'un tel régime établira, dans ce royaume, une nouvelle forme de gouvernement arbitraire. »

Les historiens anglais ont montré généralement plus de sévérité pour les Stuarts que pour les Tudors. A Henri VIII et à Élisabeth, ils ont beaucoup pardonné, parce que ces deux Souverains ont beaucoup haï l'Église. Chez les contemporains, on observe la même partialité, mais pour un autre motif. Les Tudors n'avaient pas eu besoin de recourir au Parlement pour obtenir de nouveaux impôts, le pillage des biens d'Église leur suffisait; les Stuarts, au contraire, furent constamment à court d'argent et, n'ayant plus les mêmes ressources, ils durent employer d'autres moyens. Les Anglais faisaient bon marché de leur conscience et peu leur importait qu'elle fût odieusement violée, mais, quand on voulut s'en prendre à leurs bourses, l'orage se déchaîna violemment.

La tentative de lever le fameux impôt du *ship money* [1], la courageuse résistance de Hampden, la nécessité d'avoir enfin recours au Parlement amenèrent, en 1641, l'explosion qui, sous le nom de *grande remonstrance*, exposait, en deux cent six articles, les griefs du pays et les actes reprochés au Roi. Six semaines plus tard, Charles Ier quittait Londres où il ne devait rentrer que prisonnier.

La Chambre des communes s'empressa d'abolir les

1. Les juges, à la majorité de sept contre cinq, en avaient reconnu la légalité, en vertu de la maxime : *Rex is lex, for he is lex loquens.*

plus insignes et les plus récentes usurpations de la Couronne. Elle passa un bill, qui déclarait illégale la taxe des vaisseaux et annulait l'arrêt de la Cour de l'Échiquier contre Hampden. Elle abolit une autre prérogative fort contestée, celle de lever des droits de douane sur les marchandises ; il fut formellement déclaré que c'était un ancien droit des sujets du royaume qu'aucun subside, aucun droit de douane, aucun impôt, en un mot, aucune charge quelconque ne fussent imposés sur les marchandises importées ou exportées, sans le consentement des Chambres. Elle vota une loi pour obliger le Roi à convoquer régulièrement le Parlement; mais elle refusa d'aller plus loin et de s'associer aux mesures extrêmes, et ce fut contrairement à la volonté de la majorité de l'Assemblée que s'accomplit le crime de 1648 [1].

VIII. — LA RÉPUBLIQUE ET LA RESTAURATION

Les années les plus douloureuses de l'histoire d'Angleterre, celles où la liberté fut le plus gravement compromise et faillit sombrer, d'une façon peut-être irrémédiable, sont celles de la République. Le Parlement avait fait appel à l'armée contre le Roi et, le Roi mort, le Parlement fut à son tour renversé par l'armée: à un premier despote, auquel certains auteurs ont accordé le génie, mais dont nul n'a contesté les talents exceptionnels, avait succédé un homme médiocre, et il sembla que le pays fût désormais destiné à « tom-

1. Lord Brougham, *British Constitution*, ch. xv.

ber sous la tyrannie d'une succession de nains élevés et renversés par le caprice militaire [1] ».

Les divisions de l'armée, le caractère de Monk, d'autres incidents de moindre importance, qui facilitèrent la Restauration, peuvent être comptés au nombre de ces « heureux hasards » qui ont si bien servi l'Angleterre, en mainte occasion, si toutefois l'on peut admettre que le hasard ait quelque part aux destinées des empires. Le pays était sauvé de la tyrannie de l'armée, il n'était pas encore entièrement délivré du pouvoir absolu.

Charles II se crut souverain par droit divin et il faut avouer, d'ailleurs, que l'illusion pouvait être facile au début. Le peuple, dans sa joie d'être délivré de la République, « était comme fou d'enthousiasme et de dévouement [2] », et la première Chambre des communes, plus royaliste que le Roi, ressemblait assez exactement à celle qui fut nommée en France, en 1815. Le Parlement n'avait pas, d'ailleurs, une volonté bien ferme. Après avoir voulu exclure Jacques II du trône, il vota une loi, qui punissait des peines attachées au crime de haute trahison toute tentative ayant pour objet de changer l'ordre de succession à la couronnne. Il adopta même un statut portant que le pouvoir militaire appartient au Roi seul et qu'il n'est aucun cas, si extrême fût-il, où le Parlement puisse résister au Souverain par la force. Tout magistrat était tenu de jurer qu'il regardait la désobéissance à l'autorité royale comme illégale, dans tous les cas, sans exception.

Les deux Chambres n'allèrent pas cependant, comme

1. Macaulay, *History of England*, ch. II.
2. Macaulay, *History of England*, ch. II.

le voulaient quelques exaltés, jusqu'à rétablir la Chambre étoilée, et elles rappelèrent même, en 1664, le principe, déjà posé sous Henri IV, que l'argent voté devait être exclusivement employé aux objets indiqués par le Parlement. Dix ans plus tard, en 1674, elles forçaient le Roi à signer la paix avec la Hollande et enfin, en 1679, elles votaient le fameux acte d'*habeas corpus* [1].

Cependant le Roi, se croyant placé au-dessus des lois, s'arrogeait le droit de dispenser de l'exécution de certains statuts, et « les légistes allèrent jusqu'à déclarer que la pérogative royale est la vraie vie de la loi : *a Deo lex, a rege lex* [2]. » Rappelé, sans conditions, par le vœu unanime du pays, Charles II transmit à son successeur un trône ébranlé. L'Angleterre de la fin du XVII[e] siècle n'était plus celle des premières années du XVI[e]. Plus absolu encore et moins habile que son prédécesseur, Jacques II heurta de front le sentiment du pays. Sans violer ouvertement la loi, il accordait des dispen-

1. C'est à une sorte de supercherie qu'on est redevable de cet acte nommé avec raison le palladium de la liberté individuelle. Après la discussion, les deux *tellers* chargés de compter les voix des membres votants pour son adoption étaient, dit M. Fleury dans son *Histoire d'Angleterre*, deux personnages d'un caractère opposé : lord Norris, rêveur et distrait, lord Grey, réfléchi et malin. Le tour d'un lord fort chargé d'embonpoint étant venu, Grey, qui trouvait apparemment que le gros homme en valait dix, compta dix au lieu d'un ; le distrait, Norris, écrivit dix, et l'addition en faveur du bill se trouva grossie de neuf votes, qui lui assurèrent une majorité apparente. Beaucoup de monde entrait et sortait, l'appel nominal devint impossible et le bill passa. Quand les ministres, qui n'ignoraient pas que la Chambre ne comptait, ce jour-là, que cent sept votants, entendirent prononcer le nombre total de cent seize, leur étonnement fut extrême. Ils demandèrent que l'on recommençât à voter, mais les bancs étaient dégarnis, les formalités se trouvaient remplies, et l'une des plus belles conquêtes de l'indépendance anglaise fut enlevée par un faux légal.

2. Lord Brougham, *British Constitution*.

ses, que les juges considéraient comme valables, mais qui exaspéraient le pays [1]. Il alla plus loin et rendit, en 1687, une déclaration générale d'indulgence, suspendant l'exécution de toutes les lois pénales contre les catholiques [2]. Tous les intérêts furent promptement alarmés, Jacques s'abandonna et fut abandonné. La révolution, qui lui ravit le trône, fut à la fois moins sanglante que celle de 1648 et plus féconde pour la cause de la liberté.

IX. — LA MONARCHIE LIMITÉE

C'est à dater de 1689 que la monarchie anglaise est vraiment *limitée*, en fait comme en droit. Jusqu'alors, tout avait dépendu du Roi[3]. La Chambre des lords et la Chambre des communes avaient été créées par un acte de la Couronne et tenaient d'elle tous leurs pouvoirs; désormais, le contraire était vrai, c'était le Parlement qui avait créé le droit du monarque et qui avait, en même temps, posé les limites de la prérogative royale.

A l'avenir, « quoique aucune personne ni aucune chose ne puisse se soustraire au pouvoir du Roi, cepen-

1. En mars 1686, un officier ayant été condamné à 500 livres d'amende, aux assises de Rochester, pour n'avoir pas prêté le serment exigé par la loi, obtint du Roi des lettres de dispense, que onze juges sur douze déclarèrent valables.

2. Cette fois, les juges furent divisés sur la question de légalité.

3. Il ne faut cependant pas oublier tout ce qui avait été obtenu sous les deux derniers Stuarts : « Sous le règne de Charles II, dit Buckle, on fit de plus grands pas vers le but suprême qu'on n'en fit à aucune période d'égale durée, pendant les deux siècles précédents... Il s'effectua, dans le cours de quelques années, des réformes, qui changèrent la face de la société. » *Histoire de la civilisation en Angleterre*, vol. II, chap. VII. — Sans entrer dans les détails, comment oublier l'acte d'*habeas corpus*?

dant, ce pouvoir est combiné de telle sorte et tellement limité en tout que, dans tout ce qu'il fait, la loi seule est sa règle. Le don de toute faveur du Roi fait contrairement à la loi est nul. Quelque pouvoir qu'ait le Roi, il l'a par la loi; les bornes et les limites en sont connues; la communauté entière ordonne, par la loi, comment seront gérées les affaires publiques et le Roi, comme chef, selon la même loi, veille à ce que chaque chose en particulier soit ainsi réglée et exécutée. Le Corps politique fait les lois, lesquelles lois donnent pouvoir au Roi, et le Roi s'étant soumis lui-même à n'user du pouvoir que selon la loi, il s'ensuit que l'exécution de l'une est l'ouvrage de l'autre [1]. »

Depuis la chute des Stuarts, il n'est plus question de pouvoir absolu et, si le gouvernement personnel ne cesse pas d'exister sous les Rois de la nouvelle race, les grands principes constitutionnels ne sont plus théoriquement méconnus, ni systématiquement violés en fait.

En conférant la couronne à un prince étranger, qui n'y avait d'autre droit, si l'on peut prononcer le mot de droit en une telle occasion, que la qualité d'époux d'une princesse de la famille royale, le Parlement prit ses précautions et, tout en protestant contre l'illégalité des actes de Jacques II, il limita, par le *Bill des droits* du 24 février 1689, les pouvoirs du Souverain.

« Le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois et l'exécution des lois, sans le consentement du Parlement, est illégal. De même en est-il de

1. Hooker, *Gouvernement ecclésiastique*, livre VIII.

la prétention de dispenser des lois ou de l'exécution des lois.

« La commission pour ériger la dernière Cour des Commissaires pour les causes ecclésiastiques, et toutes les commissions et cours de même nature, sont déclarées illégales et pernicieuses.

« Toute levée d'impôt, pour et à l'usage de la Couronne, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, ou pour un temps plus long et d'une manière autre qu'il aurait été arrêté par le Parlement, serait illégale.

« C'est un droit des sujets de présenter des pétitions au Roi, et les emprisonnements ou les poursuites exercées contre des pétitionnaires sont illégaux.

« La levée et l'entretien d'une armée, dans le royaume, en temps de paix, si ce n'est du consentement du Parlement, seraient contraires à la loi.

« Les sujets protestants peuvent avoir, pour leur défense, des armes conformes à leur condition telles qu'elles sont permises par la loi.

« Les élections des membres du Parlement doivent être libres.

« La liberté de parler dans les débats ou actes, au sein du Parlement, ne peut être réprimée ou mise en question devant aucune Cour, ni hors du Parlement.

« On ne peut ni exiger une caution, ni imposer une amende excessives, ni infliger des peines cruelles et inusitées.

« La liste des jurés choisis doit être dressée en bonne et due forme, et notifiée; les jurés qui prononcent sur

le sort des accusés, dans les procès de haute trahison, doivent être francs tenanciers.

« Les remises d'amendes et confiscations, faites avant que conviction ait été acquise ou jugement porté, sont illégales et nulles.

« Enfin, pour remédier à tous les griefs et pour l'amendement, l'affermissement et la conservation des lois, il sera tenu fréquemment des parlements. »

Peu après, fut voté le premier bill de *mutiny* qui, jusqu'à ces derniers temps encore, devait être approuvé, chaque année, par les Chambres, pour autoriser le Gouvernement à tenir des troupes sous les armes. Ce statut déclare, en termes explicites, que les armées permanentes sont inconnues à la loi d'Angleterre, mais qu'à cause des extrêmes périls, dont l'État se trouve menacé, aucun des hommes enrôlés au service ne peut, sous peine de mort ou d'un châtiment plus léger, si la Cour martiale le trouve suffisant, déserter son drapeau ou se révolter contre ses officiers [1].

L'acte de *settlement* de 1700, en réglant l'ordre de succession à la Couronne, voulut garantir la nation contre le danger de toute expédition nécessitée par la défense des possessions que les Souverains pourraient avoir sur le continent; il déclara qu'aucune guerre de cette nature ne pourrait être entreprise sans l'assentiment du Parlement. Il ajouta une clause relative au conseil privé, qui est aujourd'hui sans objet, mais la dis-

1. Une troisième clause portait qu'aucune cour martiale ne pourrait rendre d'arrêt de mort que depuis six heures du matin jusqu'à une heure de l'après-midi. On dinait alors de bonne heure, dit Macaulay, et il n'est que trop probable qu'un juge, qui avait diné, se trouvait dans un état où il était peu sûr de lui confier la vie de ses semblables.

position capitale est celle qui consacre l'inamovibilité des juges. Ils continueront à être nommés par la Couronne, mais ne pourront être révoqués. « Les commissions des juges, y est-il dit, seront données *quamdiu se bene gesserint* et leurs salaires assurés et fixés ; mais, sur la demande des deux Chambres, ils pourront être écartés [1]. » Enfin le droit de grâce du Souverain était limité, en ce sens qu'il ne pourrait plus désormais permettre de repousser une mise en accusation de la Chambre des communes.

Talleyrand faisait remarquer qu'à partir de cette époque, le Gouvernement anglais portait en soi quelque chose de républicain, comme celui des États-Unis porte en soi quelque chose de monarchique. Peut-être est-ce beaucoup dire. Il est vrai que, suivant la parole de Benjamin Constant, « entre la monarchie constitutionnelle et la république, la différence n'est que dans la forme, tandis qu'entre la monarchie constitutionnelle et la monarchie absolue, la différence est dans le fond » ; mais des faits nombreux prouvent cependant que l'action de la plupart des Souverains, et notamment de Guillaume III et de Georges III, fut très réelle. Ce que l'on peut dire avec vérité, c'est qu'à dater de 1688, il y eut encore un gouvernement personnel, mais il n'y eut plus de gouvernement absolu.

Comme l'a fait remarquer Hallam dans son *Histoire constitutionnelle*, les lois ne furent pas matériellement aussi changées que l'esprit et les sentiments du peuple..

1. Actes 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.

Les maximes fondamentales de la constitution semblent presque les mêmes, mais la disposition dans laquelle elles furent reçues et interprétées, devint totalement différente. « C'est, dit-il, par ce tour nouveau des esprits, par ce changement des cœurs, si je puis m'exprimer ainsi, bien plus que par des statuts positifs et des améliorations dans les lois, que la révolution a si puissamment contribué à notre liberté et à notre prospérité... Elle rompit le prestige, qui avait charmé la nation. Elle coupa, dans ses racines, toute cette théorie de droit indestructible et de prérogative souveraine, qui avait mis la Couronne en continuelle opposition avec le peuple. »

Malheureusement, comme l'a fait remarquer Macaulay, l'esprit de parti a faussé l'histoire et « les hommes qui ont écrit sur les limites de la prérogative royale et de la liberté, dans la vieille constitution de l'Angleterre, ont été plutôt des avocats menteurs que des juges ». Suivant que l'on écoute les *tories* ou les *whigs*, on trouve que les anciens Souverains étaient aussi absolus que les sultans de Turquie ou qu'ils avaient aussi peu de pouvoir que les doges de Venise. La vérité est, comme le constatait jadis la Chambre des lords, que « quoi qu'il ait pu se passer, *en fait*, le prince qui occupait le trône n'a jamais été considéré comme placé constitutionnellement au-dessus des lois et, pour employer les termes d'un éminent écrivain, sir John Fortescue, le gouvernement du Roi d'Angleterre n'était pas seulement royal, mais politique, et la maxime : *Quod Principi placet legis habet vigorem*,

n'a jamais fait partie de la loi constitutionnelle d'Angleterre [1] ».

J'ai essayé de retracer brièvement, non pas l'histoire complète, qui ne serait autre que l'histoire même de l'Angleterre, mais les principaux incidents des luttes soutenues, à travers les âges, pour établir les limites du pouvoir royal et pour mettre d'accord les faits avec les droits souvent méconnus, quoique rarement contestés.

Depuis deux siècles, les principes fondamentaux sont acceptés et respectés et, suivant les termes d'un acte de Guillaume III « les Rois et Reines qui montent sur le trône d'Angleterre doivent gouverner suivant les lois du pays [2] ». Le Souverain ne peut, ni édicter, ni abroger une loi de sa seule autorité. Son unique prérogative, en matière législative, consiste à donner ou à refuser son assentiment aux bills votés par les deux Chambres du Parlement. Ses proclamations ou ordonnances ne peuvent avoir d'autre objet que d'assurer l'exécution des lois ou de régler certaines questions, en vertu d'une délégation du législateur.

Le Souverain ne peut dispenser aucun citoyen de l'obéissance aux lois; il ne peut davantage suspendre l'exécution des statuts. Enfin, il ne peut établir ou percevoir aucune taxe ou impôt quelconque, qui n'aurait pas été voté par le Parlement.

Là ne se bornent pas les limites imposées, sinon par

1. *Report of the Lords committee on the dignity of the peerage*, p. 22.
2. Actes 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.

la loi, du moins par un usage qui en a toute la force, au pouvoir du monarque. Comme on le verra plus loin, si le Souverain règne, il ne peut gouverner que par l'intermédiaire de ses ministres.

CHAPITRE V

LE ROYAUME ET L'EMPIRE

I. L'heptarchie. — II. Les possessions continentales. — III. Réunion du pays de Galles. — IV. Conquête de l'Irlande. — V. Union personnelle de l'Écosse. — VI. Union législative de l'Écosse. — VII. Union de l'Irlande. — VIII. Les îles d'Europe. — IX. Les colonies d'Amérique. — X. L'Australie. — XI. Les Indes. — XII. L'Empire Britannique.

I. — L'HEPTARCHIE.

Si le pouvoir du Souverain est limité par des restrictions légales, qui ont varié à diverses époques, il a aussi des bornes matérielles, qui ne sont autres que celles des territoires soumis à la Couronne. Les légistes et les hommes politiques établissent une distinction entre le *Royaume-Uni*, qui comprend simplement les îles Britanniques, et l'*Empire Britannique*, nom sous lequel on désigne non seulement ces îles, mais encore l'Inde et toutes les colonies et dépendances. J'examinerai comment se sont respectivement formés le Royaume et l'Empire.

La période de l'histoire d'Angleterre qui s'écoule entre le milieu du ve siècle et la conquête normande est marquée par un double phénomène : de division d'abord, puis de concentration. Non seulement l'Irlande, l'Écosse et le pays de Galles sont séparés de l'Angle-

terre, mais l'Angleterre elle-même s'émiette et se divise. Le royaume de Kent se fonde en 449, puis Alle et son fils Cissa établissent, en 477, celui de Sussex; Cerdic et Cynric créent celui de Wessex, en 425; Erkenwin, celui d'Essex, en 526. Outre ces quatre royaumes saxons, les Angles alliés aux Pictes établissent les royaumes de Northumbrie, d'Est-Anglie et de Mercie, complétant ainsi ce que l'on a nommé l'*Heptarchie*, nom assez inexact d'ailleurs, car la Northumbrie fut souvent séparée en deux monarchies distinctes et, dès le VIe siècle, le pays était divisé en huit royaumes [1].

Des guerres incessantes et de continuelles invasions ensanglantent le pays. Tantôt c'est le Roi de Northumbrie qui s'empare du Sussex et du Wessex, tantôt c'est la Mercie qui prédomine, puis c'est le tour du Wessex; son Roi Egbert soumet les divers royaumes et fait cesser l'heptarchie, assurant ainsi la prédominance des Saxons sur les Angles. Vaincus, à leur tour, par les Danois, les Saxons venaient à peine de retrouver la paix sous une dynastie anglo-saxonne, à peine le royaume entier était uni sous un même Roi [2] quand l'invasion des Normands vint changer, une fois encore, les destinées du pays.

II. — LES POSSESSIONS CONTINENTALES.

Guillaume le Conquérant était, à la fois, Roi d'Angleterre et duc de Normandie, et son sceau portait les deux

1. Turner, *History of the Anglo-Saxons*, 5e éd., vol. I, chap. II. — Kemble, *The Saxons in England*, vol. I, p. 148.

2. Quoique la légende qui fait prendre à Egbert le titre de roi d'Angleterre soit une invention, elle exprime cependant une vérité historique. (Green, *The making of England*, chap. VIII.)

inscriptions suivantes : d'un côté : *Hoc Normanorum nosce patronum;* de l'autre : *Hoc Anglis regem signo fatearis eumdem*, devise que son fils remplaca par la simple formule : *Willelmus, Dei gratia, rex Anglorum;* et *Willelmus, Dei gratia, dux Normanorum*, conservée par Henri Ier et par Étienne.

Le domaine continental des souverains anglais se trouva singulièrement augmenté, lorsque Henri II monta sur le trône, en 1154. Sa mère Mathilde lui avait abandonné la Normandie et le Maine et son père lui avait laissé l'Anjou et la Touraine. Son mariage avec Éléonore, femme divorcée de Louis le Jeune, lui livra toute l'Aquitaine, c'est-à-dire le Poitou, la Gascogne, le Limousin, avec la suzeraineté sur l'Auvergne, le Périgord, etc. En y joignant la Bretagne, dont il était suzerain, il possédait tout le territoire occidental de la France, depuis les Pyrénées jusqu'à la Manche, c'est-à-dire quarante-sept de nos départements actuels.

Ses luttes avec l'Église et avec ses fils ne lui permirent pas d'aller plus loin sur le continent, mais il conquit, en 1171, la partie de l'Irlande comprise entre l'embouchure de la Boyne et celle du Shannon. Il prit alors et fit graver sur son sceau les titres de : *Henricus, Dei gratia, rex Angliæ, dominus Hiberniæ, dux Normanorum et Aquitanorum et comes Andegavorum.*

Le territoire continental des rois d'Angleterre se trouva singulièrement réduit, sous Jean-sans-Terre. En deux ans, de 1203 à 1205, le Roi perdit la Touraine, le Maine, l'Anjou, le Poitou et la Normandie, et Henri III, renonçant à toute prétention sur cette dernière province, changea le titre royal qu'avait porté Henri Plan-

tagenet, contre celui de *Rex Angliæ, dominus Hiberniæ, rex Aquitaniæ.*

La fin du XIII[e] siècle fut marquée par un agrandissement territorial, dans l'intérieur même de l'île. Le prince de Galles s'était reconnu vassal et tributaire de Henri III, mais son successeur Llewellyn avait refusé de rendre hommage à Édouard I[er]. Deux expéditions heureuses amenèrent la soumission du pays de Galles, et une assemblée réunie à Rutland, le 24 mai 1282, vota l'union définitive de cette principauté avec l'Angleterre. Le sceau royal ne fut pas changé, mais Édouard donna, à son fils aîné, le titre de Prince de Galles qui, depuis lors, a toujours été porté par l'héritier de la Couronne.

Le statut de Galles, comme on l'appelle [1], modifiait certaines lois en usage dans la principauté, mais en conservait beaucoup d'autres, notamment celle de succession, aux termes de laquelle tous les biens se partageaient également entre tous les enfants.

Lorsqu'au siècle suivant, Édouard III résolut de faire valoir ses droits au trône de France, il prit le titre de roi de France et d'Angleterre, seigneur de l'Irlande. Il n'est pas nécessaire de suivre les péripéties de cette longue guerre, que l'on a nommée de Cent Ans et qui dura en réalité, depuis 1338 jusqu'en 1453, ni d'indiquer les territoires successivement conquis, puis définitivement

1. *Statutum Walliæ.* — 12, Édouard I, daté de Rothelanum ou Rhuydland, dans le comté de Flint. Il porte : Terra Walliæ cum incolis suis prius regis jure feodali subjecta jam in proprietatis dominium totaliter et cum integritate conversa est et coronæ regis Angliæ tanquam pars corporis ejusdem annexa et unita. (*Statutes of the realm*, I, p. 55.)

perdus par l'Angleterre. Henri V, après le traité de Troyes, en 1420, s'intitule Henry, *par la grâce de Dieu, roi d'Angleterre, héritier et régent de France, et seigneur d'Irlande*, titre qui fut conservé par ses successeurs jusqu'en 1521 [1]. Dès 1453, cependant, l'Angleterre avait perdu toutes ses possessions continentales, sauf la ville de Calais et les îles normandes, dernier souvenir du berceau de ses rois.

III. — RÉUNION DU PAYS DE GALLES.

Henri VIII, dont la famille était originaire du pays de Galles, porta son attention sur la terre de ses ancêtres. La principauté était, au XVIe siècle, divisée en deux parties : l'une, conquise par les Rois, était divisée en comtés et gouvernée par les lois d'Angleterre; l'autre, soumise par les lords des Marches, comprenait cent quarante-un districts indépendants, jouissant de leurs coutumes propres et où l'autorité royale était purement nominale. Grâce au mauvais gouvernement du pays et à la sévérité des lois édictées par les princes de la maison de Lancastre, les troubles étaient continuels. Henri voulut mettre un terme à cette situation. Une loi de 1536 [2] décida en conséquence : 1° que la totalité du pays de Galles était désormais jointe et incorporée au royaume d'Angleterre; 2° que tous ses habitants y jouiraient des mêmes droits et privilèges que les autres

1. Henri VI avait fait graver sur son sceau : *Henricus, Dei gratia, Francorum et Angliæ rex;* mais Édouard II revint à l'ancienne formule : *Rex Angliæ et Franciæ et dominus Hiberniæ.*
2. Acte 27, Henri VIII, chap. 26.

sujets du Roi; 3° que les lois anglaises seraient en vigueur dans le pays de Galles. Enfin tout le territoire de la principauté fut divisé en douze comtés (1), dont chacun aurait désormais le droit d'envoyer un membre au Parlement, privilège qui fut également accordé à un certain nombre de bourgs.

Cette mesure assura l'entière pacification du pays [2], qui, depuis lors, a toujours été complètement uni à l'Angleterre; deux siècles et demi plus tard, Burke, rappelant, dans un de ses admirables discours, les bienfaits de cette sage mesure, citait, en finissant, ces beaux vers d'Horace :

............Simul alba nautis
Stella refulsit;
Defluit saxis agitatus humor;
Concidunt venti, fugiuntque nubes
Et minax (quod sic voluere) ponte
Unda recumbit.

IV. — CONQUÊTE DE L'IRLANDE.

Quant à l'Irlande, l'autorité de la Couronne n'y existait réellement que dans une partie des comtés de Louth, Westmeath, Dublin, Kildare et Wexford; le reste de l'île était partagé entre soixante chefs ou *chieftains* d'origine irlandaise et trente chefs d'origine anglaise, qui gouvernaient le pays « et se faisaient la guerre avec autant de liberté et de violence que s'ils

1. Acte 35, Henri VIII, chap. 26.
2. Le pays de Galles avait conservé des Cours de justice indépendantes : elles ont été supprimées par l'acte 11, Georges IV, et 1, Guillaume IV, chap. 70.

eussent été des souverains indépendants [1] » ; le Roi résolut de l'unir plus étroitement à la Couronne.

Après une série de luttes, dans lesquelles la cause royale triompha, grâce au zèle et à l'habileté de lord Gray, que l'ignoble Souverain fit exécuter, le 28 juin 1541, pour le récompenser de ses éminents services [2], un Parlement fut assemblé, qui, par un acte du 28 janvier 1542, fit passer l'Irlande, du rang de seigneurie à celui de royaume, et décida que les Rois d'Angleterre seraient désormais Rois d'Irlande. Henry VIII déclara que la loi était inutile, attendu qu'il avait le droit de modifier son titre, suivant son bon plaisir, et, au mois de janvier 1542, il lança une proclamation par laquelle il déclarait prendre le titre de « *Henry, par la grâce de Dieu, roi d'Angleterre, de France et d'Irlande, défenseur de la foi* [3] *et chef suprême, sur la terre, de l'Église d'Angleterre et d'Irlande.* Il crut néanmoins devoir réclamer, plus tard, l'assentiment du Parlement, et un acte de 1544 ratifia la proclamation [4].

Le règne de la reine Marie fut marqué par la perte de la ville de Calais qui, depuis plus de deux siècles, appartenait à l'Angleterre et qui était représentée au sein du Parlement; elle fut emportée, en 1558, par le

1. Lingard, *Histoire d'Angleterre*, III, 2.
2. De même qu'il était de haut lignage, dit Godwin, de même il était un bien vaillant et courageux personnage, quoique son sort voulût maintenant qu'il perdît la tête (p. 73).
3. Ce titre qui, porté par un tel homme, semble une amère ironie lui avait été conféré par le Pape, en 1521.
4. Acte 35, Henri VIII, chap. 3. Ce Roi est le premier qui ait pris le titre de majesté. (Glasson, *Histoire du droit de l'Angleterre*, vol. IV, chap. III.)

duc de Guise. La malheureuse Souveraine survécut peu à cette douleur; elle mourut, quelques mois plus tard, répétant plusieurs fois que, si l'on ouvrait son cœur, on y trouverait le nom de Calais.

L'acte rendu, au début du règne de Marie, pour abroger toutes les lois précédentes, qui enlevaient au Pape sa juridiction sur l'Angleterre, nécessita une modification dans le titre officiel du Souverain. Les sceaux de cette époque portent la formule : *Philippus et Maria D. G. Rex et Regina Angliæ, Hispaniarum, Francie utriusque Sicilie, Jerusalem et Hibernie Fidei defensores*, et, sur l'autre côté: *Archiduces Austrie, duces Burgundie, Mediolani et Brabancie, comites Haspurgi, Flandrie et Tirolis.*

Le premier acte du règne d'Élisabeth [1] remit en vigueur la plupart des lois abrogées sous le règne précédent, à l'exception toutefois de celle relative au titre du Souverain, et la Reine prit celui de : *Élisabeth, par la grâce de Dieu, reine d'Angleterre, de France et d'Irlande, défenseur de la foi.*

V.— UNION PERSONNELLE DE L'ÉCOSSE.

Lorsque l'avènement de Jacques Ier réunit, sur une seule tête, les couronnes d'Angleterre et d'Écosse, le Roi, voulant cimenter cette union, essaya d'établir, pour les deux pays, une législation uniforme et un Parlement unique. Ne comprenant pas qu'une animosité séculaire ne pouvait disparaître en un jour, il se heurta aux pré-

1. Acte 1. Elisabeth, chap. 1.

jugés nationaux des Écossais, qui accueillirent le mot d'union avec horreur, tandis que les Anglais le repoussaient également. Les deux Parlements consentirent cependant à nommer des commissaires pour étudier la question. Promesses et menaces furent vaines [1], et telle fut la maladresse de Jacques que plusieurs historiens se sont demandé s'il désirait vraiment l'union [2]. L'affirmation de Bacon est si positive qu'il semble difficile d'en douter, mais, en fait, tout se borna au rappel de certaines lois et à la suppression des douanes. Quoi qu'il en soit, le Roi publia, en 1604 une proclamation, par laquelle il prenait le titre de *Roi de Grande-Bretagne;* mais, comme cette expression semblait une innovation, il se décida à faire simplement graver, sur le sceau, les mots: *Angliæ, Scotiæ, Franciæ et Hiberniæ rex.*

Charles Ier, en 1640, introduisit, dans le sceau, le mot de *Magna Britannia*, et Jacques II y fit, plus tard, ajouter la formule *et cœtera*. L'expression de Grande-Bretagne cessa d'être employée après la Restauration, et Guillaume III porta le titre de roi d'Angleterre et d'Écosse.

VI. — UNION LÉGISLATIVE DE L'ÉCOSSE.

Cependant l'union des deux royaumes n'avait pu définitivement s'accomplir. En 1670 et en 1688, les pro-

1. Jacques Ier ayant dit qu'il habitait l'Angleterre par affection pour les Anglais, un membre fit l'observation qu'il voudrait bien que le Roi montrât son affection aux Écossais en allant résider parmi eux, car *procul a lumime, procul a fulmine.* (Boderic, II, 23.)
2. Laing, *History of Scotland*, III, 17.

mêmes privilèges que les autres pairs, sauf ceux de siéger à la Chambre des lords et de voter dans les jugements des pairs.

Ce dernier article a toujours été interprété comme interdisant à la Couronne de créer de nouvelles pairies écossaises, toute nomination ayant pour effet d'altérer les conditions du privilège d'élection conféré aux pairs existants lors de l'union.

Le traité d'union fut ratifié par un acte [1], qui porte que l'Église d'Écosse et les quatre Universités de ce royaume sont maintenues à jamais et que tout Souverain devra prêter le serment de les maintenir.

La ville de Berwick-sur-la-Tweed, qui faisait partie du royaume d'Écosse, mais qui avait été conquise par Édouard Ier, avait reçu une Charte qui lui reconnaissait le droit d'être gouvernée conformément aux lois du roi Alexandre. Ses franchises, maintes fois confirmées, le furent encore, au XVIIe siècle [2]. Ce fut seulement sous Georges II [3] qu'un acte intervint pour déclarer expressément que toute loi applicable à l'Angleterre l'est également à la ville de Berwick-sur-la-Tweed.

A la suite du vote de l'Acte d'union, la reine Anne prit le titre de Reine de Grande-Bretagne, de France et d'Irlande, et le Parlement fut désormais désigné sous le nom de Parlement de la Grande-Bretagne.

1. Acte 5, Anne, chap. 8.
2. Acte 22, Edouard II, chap. 8. — 2. Jacques Ier, chap. 28.
3. Acte 20, Georges II, chap. 42.

VII. — UNION DE L'IRLANDE.

La dernière année du XVIII[e] siècle amena une autre modification dans la constitution du royaume et de ses corps politiques : je veux parler de l'union de l'Irlande. Il faudrait des volumes pour raconter les misères de ce malheureux pays, dont le seul crime était sa fidélité à la foi de ses pères, vivant reproche, insupportable à l'apostasie des Anglais. Mainte révolte avait été étouffée dans le sang, que l'impitoyable Cromwell avait répandu à flots. Les terres avaient été confisquées, la religion proscrite, tous les droits violés, le commerce entravé, l'industrie ruinée, les lois les plus odieuses et les plus monstrueuses pénalités inscrites dans le livre des statuts. Tout, en un mot, avait été fait pour allumer cette haine inextinguible et enragée, qui subsiste encore aujourd'hui et dont porte le poids, conformément à une loi naturelle, quoiqu'elle semble injuste, la génération d'hommes d'État qui s'efforce, par tous les moyens, de panser ces inoubliables blessures et de réparer ces griefs inouïs.

Une révolte éclata, en 1798. On pourrait croire que les malheureux opprimés essayaient de relever la tête. Point. « Les chefs de cette rebellion étaient protestants. Exaltés par la peur, par l'intolérance et par l'esprit de parti, ils dénonçaient, en masse, tous les catholiques comme des rebelles et des ennemis publics. Les scènes hideuses de cette révolte n'ont d'autre pendant que les atrocités de la Révolution française [1]. »

1. Erskine May, *Constitutional history*, II, XVI.

Lord Cornwallis, nommé vice-roi d'Irlande, en 1798, écrivait, le 22 juin : « Ce sera un de mes premiers soins que d'adoucir la férocité de notre armée. Nos soldats sont féroces et cruels à l'excès ; lorsque de pauvres malheureux, avec ou sans armes, tombent en leur pouvoir, le meurtre est leur passe-temps favori. Les personnes considérables de ce pays-ci et les membres du Parlement sont opposés à tout acte de clémence et voudraient des mesures qui ne pourraient se terminer que par la destruction de la plupart des habitants. Des meurtres innombrables ont été commis sans procès, sans examen quelconque ;... à table, on ne parle que de pendre, de brûler, de fusiller et, si un prêtre a été mis à mort, toute la compagnie exprime la plus grande joie. »

Les malheureux paysans étaient fouettés, enduits de poix, mis au pilori, à moitié pendus, torturés, mutilés et fusillés ; leurs maisons étaient pillées et brûlées, leurs femmes et leurs filles violées, avec une barbarie révoltante [1].

La révolte apaisée, les hommes d'État durent se demander quel serait le moyen de gouverner le pays. Pitt, « méprisant et repoussant la fureur bigote des protestants irlandais, résolut de tenter l'union [2] », et lord Cornwallis fit de son mieux pour le seconder.

A cette époque, l'Irlande était gouvernée par un Parlement d'où tous les catholiques étaient exclus. La Chambre des lords était composée des prélats de l'Église protestante et de grands seigneurs appartenant à la même croyance, propriétaires de bourgs, patrons de

1. Plowden, *History*, II, p. 700 à 714.
2. *Journal de Wilberforce*, 16 juillet 1798.

corporations et maîtres de la représentation [1]. La Chambre des communes avait la prétention de représenter le pays; mais le droit de suffrage, d'ailleurs restreint et illusoire, à tant d'autres égards, était absolument refusé aux cinq sixièmes de la population [2], à cause de sa religion [3].

Ce Parlement irlandais, si honteusement corrompu, n'avait pas même l'ombre de l'indépendance. Aucune mesure ne lui était soumise qu'après avoir été approuvée en Angleterre et scellée du grand sceau [4]; il pouvait l'adopter ou la rejeter, mais non l'amender, et le Parlement anglais conservait le pouvoir de faire des lois applicables en Irlande. Depuis 1782 seulement, et grâce aux efforts de Grattan, le Parlement de Dublin avait reçu une sorte d'autonomie. Cependant, exclusivement nommé par les protestants, il ne représentait pas le pays, et le seul usage qu'il fit de son indépendance fut de la vendre [5].

Mais précisément parce qu'il la pouvait vendre, il y tenait assez pour n'y point renoncer facilement et, lorsqu'il fut question de l'union législative avec la Grande-Bretagne, il fallut entrer en composition. Lord Castlereagh estimait la dépense nécessaire pour acheter le Parlement, à quarante millions environ [6]. On commença par payer aux patrons des bourgs 90,000 fr.

1. Hardy, *Life of lord Charlemont*, vol. I, p. 102.
2. Le primat Boulter admettait qu'il y avait cinq catholiques pour un protestant, sous le règne de Georges II. (*Plowden's history*, I, 269-271. — *Grattan's life*, I, 64.)
3. Actes 2. Georges Ier, chap. 19 et 1, Georges II, chap. 9.
4. Acte 10, Henri VII, chap. 4 (Irlande).
5. *Discours de Grattan et de Fox*, 19 janvier 1792 et 23 mars 1797.
6. Castlereagh, *Correspondance*, II, 151.

pour chaque siège, ce qui valut 1,300,000 fr. à lord Downshire, 1,130,000 fr. à lord Ely, etc.; les lords irlandais reçurent des promesses de pairies britanniques, on prodigua les places, les honneurs, on épuisa les fonds secrets [1], et lord Cornwallis, tout en se plaignant « de cette sale besogne, qui l'obligeait à courtiser des gens, auxquels il aurait voulu allonger des coups de pied [2] », réussit à enlever le vote nécessaire, malgré les efforts héroïques des Plunket, des Grattan et des autres patriotes. La loi fut également adoptée, au Parlement britannique, à la suite d'un admirable discours, que Pitt terminait par ces vers de Virgile, auxquels l'avenir a infligé un si cruel démenti :

> Nec ego nec Teucris Italos parere jubeo
> Nec *nova* regna peto, paribus de legibus ambæ
> Invictæ gentes æterna in fœdera mittant [3].

L'acte d'union, voté par deux actes séparés : l'un du Parlement de la Grande-Bretagne [4], l'autre de celui d'Irlande [5], comprend huit articles :

1° Les royaumes de Grande-Bretagne et d'Irlande sont unis en un royaume, dit Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande.

2° La succession à la couronne du Royaume-Uni est fixée de la manière actuellement en vigueur pour la couronne de Grande-Bretagne et d'Irlande.

3° Le Royaume-Uni n'aura qu'un Parlement, dit Parlement du Royaume-Uni.

1. Cornwallis, *Correspondance*, III, 234.
2. Cornwallis, *Correspondance*, III, 278.
3. *Énéide*, livre XII. Pitt avait substitué le mot *nova* au mot *mihi*.
4. Actes 39 et 40, Georges III, chap. 67.
5. Acte 40, Georges III, chap. 38 (*Irish*).

4° Quatre lords spirituels d'Irlande, par roulement de session [1], et vingt-huit lords temporels d'Irlande, élus à vie par leurs collègues, siègeront dans la Chambre des lords. Les pairs non représentants pourront être nommés membres de la Chambre des communes, mais non pour un collège irlandais.

Le Souverain ne pourra créer de pairs irlandais qu'à raison d'une nomination pour trois extinctions, jusqu'au moment où le nombre des pairs irlandais sera réduit à cent. La Pairie d'Irlande sera maintenue à ce chiffre minimum de cent, non compris les pairs jouissant d'un siège héréditaire à la Chambre des lords. L'Irlande sera représentée, à la Chambre des communes, par cent membres [2].

5° Les Églises d'Angleterre et d'Irlande sont unies en une seule Église protestante épiscopale, nommée l'Église unie d'Angleterre et d'Irlande [3] : la doctrine, le culte, la discipline et le gouvernement seront tels qu'ils existent actuellement en Angleterre.

6° Les sujets de la Grande-Bretagne et ceux de l'Irlande auront les mêmes droits et privilèges pour le commerce, la navigation et les traités avec les autres puissances. Toute prohibition et tous droits d'importation sont supprimés, sous réserve des taxes spécifiées au présent acte.

7° L'amortissement et les intérêts des dettes des

1. Cette disposition a été abrogée par l'acte de *disestablishment* de l'Église d'Irlande. (Actes 32 et 33, Victoria, chap. 42.)

2. Elle a aujourd'hui cent trois représentants (redistribution act de 1885).

3. Le lien qui unissait l'Église épiscopale d'Irlande à l'État et à l'Église d'Angleterre a été complètement rompu. (Actes 32 et 33, Victoria, ch. 42.)

deux pays seront payés respectivement par chacun d'eux et, pendant les vingt ans qui suivront l'union, leurs parts respectives de contribution aux charges publiques seront dans la proportion de quinze à deux.

8° Toutes les lois et les tribunaux des deux royaumes demeureront sans changement, sauf le droit du Parlement de les modifier à l'avenir, mais tous les appels, en dernier ressort, seront portés à la Chambre des lords du Royaume-Uni.

A la suite de cet acte, une proclamation royale changea le titre du Roi : on fit, pour la première fois, disparaître la mention de la France et la formule *et cœtera*. Georges III fut qualifié de *Britanniarum rex*, mots qui furent traduits, dans les documents publics, par ceux de Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande.

Peut-être n'est-il pas nécessaire de rappeler comment cette union législative, qui semblait définitivement établie, a été récemment mise en question. Le résultat des élections de 1886 en a prolongé la durée, mais bien hardi serait celui qui la dirait destinée à exister longtemps encore.

VIII. — LES ILES D'EUROPE.

Avant de quitter l'Europe, il convient de dire que la plupart des îles situées près des côtes d'Angleterre, comme celles d'Anglesea, de Wight, de Portland, de Thanet, etc., sont considérées comme le sol même du royaume et font partie des comtés voisins. D'autres sont soumises à un régime particulier.

L'Ile de Man n'est pas regardée comme territoire anglais, sauf en ce qui concerne les douanes [1], et les lois générales n'y sont pas applicables, à moins d'une disposition spéciale. Soumise d'abord à la Norwège, puis à l'Angleterre, ensuite à l'Écosse et, de nouveau, à l'Angleterre, elle fut donnée par Henri IV au comte de Northumberland, puis au comte de Derby [2]. Après plusieurs vicissitudes, elle échut, en 1735, au duc d'Athole. Quoique le titre de Roi fût tombé en désuétude, cependant les seigneurs de Man exerçaient, en réalité, certaines prérogatives royales, notamment celle d'approuver les lois et de reviser, en appel, les jugements des tribunaux. En 1765, les droits du duc d'Athole furent rachetés, moyennant la somme de 1,750,000 fr. [3], et l'île de Man est aujourd'hui placée sous l'autorité immédiate de la Couronne.

Quant aux îles normandes, seul reste du domaine continental des conquérants de l'Angleterre, elles sont considérées comme placées sous la dépendance directe de la Couronne, mais elles jouissent, en réalité, d'une grande indépendance. Elles ont une législature, des cours de justice et des lois spéciales [4].

IX. — LES COLONIES D'AMÉRIQUE.

Le territoire des Iles Britanniques n'est que la plus

1. Actes 39 et 40, Victoria, chap. 36.
2. Selden, *Tit-hon*, I. chap. III.
3. Acte 5, Georges III, chap. 26.
4. Consulter, sur ce point, l'intéressant ouvrage de M. Lecerf : *L'archipel des iles Normandes, Institutions de ces îles.*

faible partie de celui qui est soumis aux lois de l'Angleterre [1].

Dès le commencement du XVIIe siècle, de hardis navigateurs et d'intrépides marchands déposaient, au centre de l'Asie, le germe de cet immense empire, qui devait être, un jour, le plus magnifique fleuron de la couronne britannique. Outre les établissements qui furent ainsi fondés [2], la plus importante de toutes les colonies fut établie en 1620, non par des hommes que poussait l'amour du gain ou l'esprit d'entreprise, mais par des citoyens persécutés et condamnés à fuir la patrie, pour avoir le droit de prier librement Dieu. C'est à peine si les Stuarts, heureux d'être débarrassés de ces sectaires, y avaient pris garde [3]. Ainsi fondées successivement, sans le concours et presque à l'insu du gouvernement britannique, les colonies d'Amérique avaient pu se gouverner à leur gré et il s'était formé une série de petites républiques. La métropole se contentait de légaliser leur existence par des chartes et de constater son droit de souveraineté, en y envoyant des gouverneurs et des troupes, surtout destinées à surveil-

1. Le territoire des îles Britanniques représente seulement la soixante-septième partie de celui de l'empire britannique, qui occupe le sixième environ de la surface du globe.

2. En 1609, les îles Bermudes; en 1623, Saint-Christophe (qui ne fut cédé définitivement que par le traité d'Utrecht), en même temps que Newfoundland; en 1615, les Barbades; en 1628, Nevis; en 1631, la Gambie; en 1615, la Jamaïque; en 1666, Antigua; en 1673, Sainte-Hélène.

3. On sait que Cromwell, complètement découragé par cette persécution, avait résolu de quitter l'Angleterre; il était déjà embarqué sur le vaisseau qui devait le conduire en Amérique, lorsqu'une proclamation royale défendit à tout citoyen de quitter le royaume, sans une autorisation du Roi. Cromwell dut donc se résigner à rester; « et avec lui, dit Macaulay, resta le mauvais génie de la maison des Stuarts. » (*Historical essays*, IV, — *Nugent's memoirs of Hampden*.)

ler les colonies voisines de la France et de l'Espagne. Au milieu du XVIII[e] siècle, il y avait déjà treize provinces, peuplées de quatre millions d'habitants.

C'était trop peu pour l'ambition de la race britannique. Une guerre, dans laquelle l'Angleterre fut servie, moins par son habileté que par l'incurie de la France, lui livra la plus admirable de nos colonies. En 1759, elle était maîtresse du Canada, que le traité de Paris lui céda formellement, en 1763. Il semblait qu'elle eût reçu d'avance la compensation de la perte qu'elle allait subir. Ces provinces d'Amérique, qui avaient puissamment aidé la mère patrie, dans sa lutte contre la France, avaient attiré l'attention de Georges III. Dès 1764, le Roi annonçait, au début de la session, qu'il importait « d'établir des règles propres à lier et à fortifier toutes les parties de ses états, pour leur avantage mutuel ». La première des mesures proposées fut l'établissement d'impôts directs dans les provinces d'Amérique : la réponse ne se fit point attendre. Après une série d'incidents, qui sont connus de tous, les États-Unis proclamaient, en 1776, leur indépendance, et la défaite de lord Cornwallis, en 1781, mettait fin à la domination anglaise.

X. — L'AUSTRALIE.

Cette calamité nationale, que le Parlement et la nation avaient acceptée avant le Roi, devint la source d'une nouvelle et admirable conquête, qui couronnait brillamment celles du siècle [1].

1. L'Angleterre avait acquis, en 1701, la Nouvelle-Écosse; en 1704, Gibraltar ; en 1758, Dominique et l'île du prince Édouard ; en 1763, le

La peine du bannissement inscrite, sous Élisabeth, au Code des lois pénales, avait été remplacée, sous les Stuarts, par celle de la transportation [1].

Dès le XVI[e] siècle, les condamnés étaient déportés dans les colonies américaines. La reconnaissance de l'indépendance des États-Unis obligea le Gouvernement britannique à chercher un autre lieu de déportation pénale : on se souvint des découvertes du capitaine Cook et on leur trouva une utilité pratique. Une loi permit d'envoyer les déportés dans la Nouvelle-Galles du Sud [2]. L'expédition mit à la voile, au mois de mai 1787 et, au commencement de l'année suivante, elle posait les premiers fondements du nouvel établissement de Port-Jackson, dans Botany-Bay [3]; c'était une colonie pénitentiaire, une sorte de prison d'État, sans constitution comme sans liberté. Mais le courant de l'émigration libre se porta bientôt de ce côté, de nouveaux établissements se fondèrent, les îles voisines de la Tasmanie et de la Nouvelle-Zélande furent, à leur tour, envahies, les condamnés furent transformés en travailleurs, puis, à mesure que les progrès de la colonisation rendaient leur emploi moins nécessaire, on les élimina peu à peu, et un jour vint enfin, où la transportation fut définitivement abolie [4].

nouveau Brunswisck et Saint-Vincent; en 1783, Bahamas, Grenada ; en 1784, Monserrat ; en 1787, Sierra-Leone ; en 1793, la Colombie et les îles Vancouver ; en 1795, Ceylan ; en 1797, la Trinidad ; en 1800, Malte.

1. L'acte 39, Elisabeth, ch. 4, établissait la peine du bannissement. La déportation y fut substituée par un ordre en conseil de 1614.

2. Acte 24, Georges III, ch. 56, et 27, Georges III, ch. 2.

3. Lord Stanhope, *William Pitt*, vol. I, p. 346.

4. Actes 5 et 6, Victoria, ch. 61. — 20 et 21, Victoria, ch. 3.

XI. — LES INDES.

Le XIXe siècle était destiné à voir un nouvel accroissement territorial de l'Empire britannique [1], en même temps que le merveilleux développement des colonies existantes. L'Inde, enfin, devait rentrer sous l'action directe de la Couronne, l'Inde, dont le nom seul amène, dans tout cœur français, avec les souvenirs des Dupleix et des Suffren, de si amers et douloureux regrets.

En 1773, pour la première fois, le Gouvernement avait entrepris de fixer la constitution du gouvernement de ces vastes territoires [2]. Le Conseil des vingt-quatre directeurs élus par les actionnaires de la Compagnie nommait le gouverneur et était constitué en Gouvernement presque indépendant de la Couronne, faisant la guerre et signant des traités. « Une Compagnie commerciale était devenue un Empereur collectif; le génie de Clive et de Warren Hastings avait acquis l'empire du grand Mogol [3]. »

Les abus auxquels donna lieu ce système nécessita une réforme, que Fox tenta vainement et qui causa sa chute. Pitt fut plus heureux et le système qu'il imagina,

1. En 1803, Sainte-Lucie ; en 1806, le Cap ; en 1810, Maurice ; en 1814, Héligoland, la Guyane, Tabago ; en 1821, la Côte-d'Or ; en 1833, les îles Falkland ; en 1838, Natal ; en 1841, Hong-Kong ; en 1847, Labuan ; en 1861, Lagos ; en 1867, les Straits Settlement ; en 1870, Manitoba, le territoire nord-ouest du Canada ; en 1874, les iles Fiji, Chypre (faut-il dire aussi l'Egypte ?), sans parler de tout le groupe australien.

2. Acte 13, Georges III, ch 64. La première Charte est de 1600, le premier acte concernant la Compagnie des Indes est de 1698. (9 et 10, Guillaume III, ch. 44.)

3. Erskine May, *Constitutional history*, II, 17.



plusieurs fois retouché, dura jusqu'en 1858. A cette époque, le gouvernement de l'Inde fut définitivement enlevé à la Compagnie et placé sous l'autorité directe de la Couronne. Cette union a été consacrée, quelques années plus tard, par une addition au titre du Souverain.

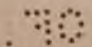
Déjà Henri VIII avait fait déclarer, par le Parlement, que l'Angleterre était un empire et que sa couronne était impériale [1]. Il n'avait cependant jamais porté le titre d'Empereur, pas plus qu'Élisabeth, qui avait cependant suivi le précédent créé par son père [2].

Une loi du 27 avril 1876, votée après d'assez vifs débats au sein du Parlement [3], a permis à la Reine d'Angleterre d'ajouter à ses titres celui d'Impératrice des

1. Where by divers sundrie old autentike histories and cronicles it is manifestly declared and expressed that this realm of England is an Empire and so hath been accepted in the worlde governed by oon supreme head and king having the dignitie and roiall estate of the imperiall crown of the same. (24. Henri VIII, ch. 12.)

2. Acte 1, Elisabeth, ch. 3, reconnaissant le droit de la Reine à la couronne *impériale*.

3. Acte 39, Victoria, ch. 10. Cette loi a été votée à la Chambre des Communes avec une majorité de 105 voix, mais elle a été très vivement combattue, notamment par les membres du parti libéral. Un des hommes les plus considerables de ce parti, M. Lowe, aujourd'hui lord Sherbrook, ancien chancelier de l'Echiquier, a même été jusqu'à dire, dans une réunion publique à East-Retford : « Je suis convaincu qu'au moins deux anciens premiers ministres ont absolument refusé de soutenir cette proposition ; on a trouvé aujourd'hui des personnages plus souples... Non seulement on a exercé une pression sur les membres du Parlement et une pression plus que politique, mais l'affaire a été conduite de façon à me causer les plus vives appréhensions. Je crains que ce soit le commencement d'un grand mal, que l'on aurait pu éviter avec un peu de courage. » Ce discours a donné lieu à un incident, dans la séance du 2 mai 1876, et M. Gladstone a formellement nié que la Reine lui eût jamais manifesté un désir à ce sujet. M. Disraëli a également déclaré que lord Derby n'avait pas été saisi de la question, pendant qu'il avait été ministre, mais M. Lowe n'a pas retiré son affirmation.



Indes. Ce dernier titre n'est d'ailleurs employé que dans les actes relatifs aux Indes ou aux colonies. Pour tous les autres, la formule usitée est toujours celle adoptée sous Georges III.

XII. — L'EMPIRE BRITANNIQUE.

L'imagination demeure confondue, lorsqu'on réfléchit à l'immensité de cet empire colonial [1]. Comment résoudre le problème de gouverner tant de pays divers, de concilier tant d'intérêts opposés. Il semble, en vérité, que la race britannique ait reçu un don spécial pour réussir dans une telle entreprise.

Dans l'ancien système, les colonies étaient soumises à un régime différent, suivant qu'elles avaient été fondées par des sujets anglais ou acquises par traité : ces dernières étaient considérées comme faisant partie du domaine de la Couronne, et gouvernées par le Roi, en son Conseil [2], tandis que les premières conservaient une certaine autonomie. Le système n'a pas réussi.

L'Angleterre a voulu y percevoir des impôts et elle les a perdues, elle a essayé de les gouverner de Londres même et elle a excité des révoltes : « Je suis convaincu disait Pitt, que le seul moyen de conserver avantageusement les colonies éloignées, est de les mettre en état de se gouverner elles-mêmes [3]. »

L'Angleterre a fini par suivre ce conseil, en accor-

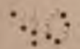
1. On lira avec intérêt, sur ce sujet, les lectures du professeur Seeley, sur l'expansion de l'Angleterre, récemment traduites en français par MM. Baille et Rambaud.
2. Clark, *Colonial law*, IV.
3. Séance du 6 mars 1791.

dant aux colonies la liberté et, cette fois, elle a réussi, donnant ainsi raison à ces nobles et prophétiques paroles de Burke : « Tant que vous aurez, disait-il en 1775, à la Chambre des communes, la sagesse de faire, de l'autorité souveraine de ce pays, comme le sanctuaire de la liberté et le temple auguste et sacré de notre foi commune, partout où la race d'élite des fils de l'Angleterre adore la liberté, ils tourneront leurs regards vers vous... La servitude peut leur venir de partout : c'est une ivraie qui croît dans tous les champs : ils peuvent l'aller chercher en Espagne, la retrouver en Prusse; mais la liberté, c'est de vous seuls qu'ils la peuvent recevoir. »

Ils l'ont reçue, en effet, et à pleine mesure. Les liens se sont peu à peu relâchés et chacune des colonies a successivement obtenu la dose qu'elle en pouvait supporter. Des parlements locaux, devant lesquels les ministres sont responsables, discutent les affaires, avec une entière liberté. Les gouverneurs, nommés par la Couronne, donnent leur assentiment aux lois, sauf dans certains cas, qui deviennent de moins en moins fréquents[1].

Le Parlement britannique conserve le droit de voter des actes applicables aux colonies. On se souvient, par exemple, qu'il a suspendu, en 1838, la constitution du Bas Canada, qu'il a voté, en 1833, une loi portant abolition de l'esclavage dans toutes les colonies britanni-

1. Les cas dans lesquels les gouverneurs ne peuvent donner leur assentiment sans avoir reçu les instructions directes du gouvernement central sont ceux qui touchent à la circulation monétaire ou fiduciaire, à l'armée, à la marine, aux questions internationales, etc. (Instructions au governeur general du Canada, 22 mai 1872; au gouverneur du Cap, 26 février 1877; au gouverneur de l'Australie du Sud, :8 avril 1877).



ques et modifié, en 1849, les constitutions des colonies du continent australien, mais l'exercice de ce droit devient de plus en plus rare. Il y a déjà près d'un demi-siècle qu'un ministre écrivait : « Tout acte législatif du Parlement, sur une question purement intérieure, pour une colonie anglaise possédant une assemblée législative, est généralement inconstitutionnel. C'est un droit, dont il faut réserver l'exercice pour les cas extrêmes où la nécessité crée et justifie à la fois l'exception [1]. » Cette doctrine n'a fait que s'accentuer, depuis lors.

Un certain nombre de colonies sont encore privées, par suite de diverses circonstances, des institutions libres, si généreusement accordées aux autres. Telles sont l'Inde, Malte, Gibraltar, Ceylan, Hong-Kong, Sainte-Hélène, Falkland, Labuan, Sierra Leone, la Gambie et la Côte-d'Or.

Le seul lien légal qui rattache toutes les colonies à la métropole est la juridiction, réservée au comité judiciaire du Conseil privé, de Cour suprême d'appel de tous les tribunaux des colonies, Les troupes anglaises ont même été retirées des possessions qui ne sont pas exclusivement, comme Gibraltar et Malte, des postes stratégiques ou, comme l'Inde, menacées à la fois par une population indigène et par de puissants et entreprenants voisins. Le seul lien réel, qui relie aujourd'hui la plus grande partie des colonies à la mère patrie, est celui de la sympathie et de la reconnaissance, lien fragile parfois et que pourra peut être rompre, un jour, cette chose plus puissante encore chez une race

1. Dépêche de lord Glenelg, ministre des colonies, (*Parliamentary papers*, 1839, n° 118, p. 7.)

positive, que l'on nomme les intérêts matériels. Quoi qu'il advienne et que l'exemple des États-Unis soit, ou non, suivi par l'Australie ou par le Canada, il restera à l'Angleterre l'incomparable gloire d'avoir créé de grandes nations et de leur avoir donné la liberté.

CHAPITRE VI

LE SOUVERAIN

I. La Régence en cas de minorité. — II. Cas d'absence du Souverain. — III. Cas de maladie du Souverain. — IV. Le couronnement. — V. Le serment royal. — VI. Les déclarations religieuses. — VII. Le serment d'allégeance. — VIII. Déposition du Souverain.

I. — LA RÉGENCE EN CAS DE MINORITÉ.

Le Roi est mort, vive le Roi! disait-on jadis en France. La constitution anglaise admet, comme un axiome, que le Roi ne meurt pas. Son corps physique périt, mais sa personnalité morale demeure [1]. En langage de notre vieux droit, *le mort saisit le vif*. Le couronnement est une formalité légale, qui n'ajoute rien à l'autorité ni aux droits du Souverain; son règne commence à la minute même où finit celui de son prédécesseur.

Ce principe posé, pour la première fois, dès le XIII[e] siècle et formellement établi à partir du XV[e] [2], a

1. Blackstone, *Commentaries*, livre I, chap. III.
2. Les auteurs disent généralement que le principe remonte au XIII[e] siècle, ce qui est vrai, puisque Édouard I[er] a succédé, de cette façon, à Henri III, mais il n'était pas absolument établi, et les procès-verbaux du conseil privé montrent notamment que Henri VI ne fut pas proclamé, au moment même de la mort de son prédécesseur. « Decessit christianissimus rex Henricus apud castrum de boys de Vincens justa Parisius, ultimo die augusti, cui successit illustris filius ejus Henricus sextus, primo die septembris. » (*Proceedings and ordinances of the privy council of England*, vol. III, p. 3.)

pour conséquence que le Roi n'est jamais considéré comme mineur. Aussi la loi n'a-t-elle pas fixé l'âge précis où peut commencer le règne effectif d'un prince et n'a-t-elle établi aucune règle générale pour la régence éventuelle du royaume. « S'il y avait sur le trône, disait le lord chancelier Eldon, un Souverain si petit que l'on ne pût même apercevoir sa tête au-dessus du sac de laine, ce prince serait supposé avoir autant de bon sens, de connaissances et d'expérience que s'il avait soixante-dix ans [1]. »

En fait, cependant, lorsqu'un Souverain s'est trouvé appelé à régner, avant d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans, le Parlement a toujours pris des mesures pour organiser une régence.

Le premier cas qui se présenta, depuis la conquête normande, fut celui de Henri III, qui n'avait pas encore dix ans, au moment où mourut Jean-sans-Terre. Il fut couronné, mais les barons désignèrent le comte de Pembroke pour remplir les fonctions de *rector regis et regni*. A la mort de ce vaillant soldat, ces fonctions ne furent pas officiellement rétablies ; elles furent exercées en fait par le justicier Hubert de Burgh, chargé de la régence du royaume, et par Pierre des Roches, constitué gardien de la personne royale. Ce fut seulement en 1227 que le Roi, alors âgé de vingt ans, déclara prendre effectivement le pouvoir.

A l'avènement d'Édouard III, alors âgé de quatorze ans, le Parlement nomma, pour assister le Roi, dans toutes les affaires du gouvernement, un conseil composé

1. Hansard, *Parliamentary debates*, 2ᵉ série, vol. XXV, p. 738.

de quatre évêques, quatre comtes et six barons : la durée de leurs fonctions n'était, d'ailleurs, pas fixée. Mais, au moment de la mort du prince, le sceau fut remis au jeune Roi, alors âgé de dix ans et demi, et il semble que cette circonstance ait fait considérer Richard comme capable de gouverner sans régent. « Peut être, dit Hallam, le Parlement se considéra-t-il lui-même comme un grand conseil de régence. »

Henri VI n'avait que neuf mois, lorsque son père mourut, et les rôles du Parlement [1] portent la mention suivante : « le Roi, considérant son bas âge et son inhabileté à diriger, en personne, les affaires de son royaume, du consentement des lords et des communes, nomme le duc de Bedford et, en son absence outre-mer, le duc de Gloucester, protecteur et défenseur du royaume et du clergé anglais et principal conseiller du Roi. » Cette nomination était révocable à la volonté du Roi et, comme le duc de Gloucester réclamait, en sa qualité de plus proche parent et en vertu du testament de Henri V, le droit d'exercer seul les fonctions de régent ou de protecteur, la Chambre des lords répondit à sa requête que « les lords..., après avoir recherché les précédents et pris des informations sur la loi du pays, trouvent que ce désir n'est ni suffisamment motivé, ni fondé sur un précédent, ou sur la loi du pays, loi que le défunt Roi ne pouvait, de son vivant, altérer, changer, ni abroger par dernière volonté ni autrement, sans le consentement des trois Etats, pas plus qu'il ne pouvait confier ou octroyer à aucune personne le gouvernement

1. *Rot. parl.*, t. IV, p. 69.

ou l'administration du pays, pour le temps où il ne vivrait plus [1]. »

Cette déclaration établit nettement que le Roi n'a pas le droit de nommer un régent, pour la minorité de son successeur et que le Parlement seul peut désigner les personnes chargées de gouverner, dans les limites et pour la durée qui sont fixées dans chaque cas particulier. La forme même des ordonnances du conseil privé, relatives à la régence, est particulièrement remarquable. C'est le Roi lui-même qui se nomme un régent, auquel il donne pouvoir de l'élever et de le châtier, au besoin [2].

A partir de cette époque, plusieurs siècles s'écoulent sans qu'il y ait lieu de pourvoir au gouvernement du royaume, pendant une minorité, et les derniers précédents sont de date récente. En 1751, une loi de régence, votée après la mort du prince de Galles, avait désigné la princesse douairière de Galles comme régente éventuelle, dans le cas où l'héritier de la couronne n'aurait pas atteint l'âge de dix-huit ans, au moment de monter

1. *Rot. parl.* 6, Henri VI, t. IV, p. 326. — Stubbs, *Constitution al history*, vol. III, p. 97.

2. Pour ce qu'en notre jeunesse il est expédient et convenable que nous soyons endoctriné, appris des bons meurs, lettrure, langage, norture et courtoisie et autres vertues et enseignements au personne roial convenientz, aufin que par ce puissions le mieulx nous avoir et gouverner en conservacion de notre honour et estat quant nous vendrons moienant la grâce de Dieu a preindre eage.... et si nous estrangeons de appreindre ou facious trespas ou mesfait contrarie à les enseignementz et volontu de nostre dit cosin de nous raisonnablement chastire de temps en temps selonc son bon advis et discrecion por mane come autres princes de notre âge ont estu accustomez destre chastiez. (*Proceedings of the privy council of England*, 1er juin 1424, vol. III, p. 296.) Warwick assure que le roi regimbait de plus en plus contre les châtiments, et ses plaintes parvenaient en effet au Conseil privé. (*Ibid.*, IV, 132.)

sur le trône [1]. Elle fixait la composition du Conseil de régence, auquel le Roi pouvait, par un testament olographe, ajouter quatre membres. On sait que cet acte demeura sans objet.

Georges III voulut également régler la question de régence, mais en se réservant un pouvoir plus grand que celui conféré à son prédécesseur; il prétendait, en un mot, nommer seul le Conseil de régence. Les Chambres répondirent à la communication royale par une adresse où, « en approchant la personne sacrée du Roi avec respect, avec affection, avec admiration et reconnaissance et, osant à peine envisager la possibilité d'un événement, qui, si Dieu le permettait, jetterait les fidèles sujets de Sa Majesté dans le plus profond désespoir », elles promettaient de s'occuper immédiatement des recommandations, « fruit de la prudence consommée, des intentions bienfaisantes, des salutaires desseins de la royale sagesse du Roi et de son paternel intérêt pour son peuple [2]. »

La loi qui fut votée, en 1765, permettait au Roi de désigner, par un acte de sa main, la Reine, la princesse de Galles ou tout descendant de Georges II, comme tuteur de son successeur jusqu'à l'âge de dix-huit ans, et comme régent du royaume chargé d'exercer les prérogatives de la royauté. La composition du Conseil de régence était fixée, ainsi que ses pouvoirs [3]. De même que la précédente, cette loi ne fut jamais appliquée.

1. Acte 24, Georges II, chap. 24.
2. *Parliamentary history*, vol. XVI, p. 53.
3. Acte 5. Georges III, chap. 27.

Plus récemment, au début du règne de Guillaume IV, le législateur [1] décida que la régence serait déférée à la duchesse de Kent, si sa fille, la Reine Victoria, n'avait pas, au moment de son avènement, atteint l'âge de dix-huit ans, hypothèse qui ne s'est pas réalisée. On peut enfin citer, pour mémoire, l'acte [2] qui désignait le prince Albert comme régent éventuel, pour le cas où son fils, le prince de Galles, serait appelé à régner avant d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans. La loi ne lui imposait, d'ailleurs, ni Conseil de régence, ni restrictions spéciales; elle lui interdisait seulement de donner la sanction royale à toute loi qui changerait l'ordre de succession au trône ou qui toucherait aux droits essentiels de l'Église établie.

Une autre question constitutionnelle fort délicate fut alors posée et résolue. Il n'y avait pas d'exemple, depuis la conquête normande, qu'une disposition eût été prise, en vue de pourvoir à l'exercice des prérogatives royales, dans l'intervalle compris entre la mort d'un monarque et la naissance d'un enfant posthume. En vertu du principe que le Roi ne meurt jamais, on reconnut que la Couronne doit échoir à l'héritier présomptif et que celui-ci doit la résigner, dans le cas où naîtrait un enfant ayant qualité d'héritier. On décida donc que, si le Roi venait à mourir, la princesse Victoria serait proclamée Reine, sans préjudice des droits de tout enfant de sa Majesté, qui pourrait naître ensuite de la Reine sa femme. La duchesse de Kent serait régente pour la princesse Victoria sa fille, dans le cas où cette dernière

1. Acte 5. Guillaume IV, chap. 2.
2. Actes 3 et 4, Victoria, chap. 52.

serait encore mineure et, si un enfant posthume venait à naître, la reine Adélaïde reprendrait la régence, au nom de son propre enfant [1].

II. — CAS D'ABSENCE DU SOUVERAIN.

Avant de quitter ce sujet, il convient de mentionner deux autres cas, qui peuvent également nécessiter une régence; ce sont ceux d'absence ou de maladie du Souverain.

Tant que les Rois d'Angleterre conservèrent leurs possessions sur le continent et qu'ils furent engagés dans les guerres, dont elles étaient la cause, ils durent s'absenter souvent du royaume. Dans ces occasions, le justicier, qui était le premier serviteur de la couronne, était chargé de l'administration. Henri III introduisit l'usage de nommer des lieutenants ou gardiens du royaume (*custodes regni*), chargés temporairement d'exercer toutes les fonctions du Souverain; leur nomination n'était pas soumise au grand conseil des barons. Cependant, en 1242, Henri III avait désigné l'archevêque d'York comme régent du royaume, pendant son absence, *de consilio omnium comitum et baronum et omnium fidelium nostrorum* [2]. Ces fonctions cessaient, *ipso facto*, au retour du Roi.

Édouard Ier se trouvait en Sicile, au moment de la mort de son père ; dans ces circonstances, le siège de Cantorbéry étant vacant, les nobles chargèrent l'archevêque d'York et les comtes de Cornouailles et de Glou-

1. Acte 1, Guillaume IV, chap. 2.
2. Rymer, *Fœdera*, vol. I, p. 400.

cester de gouverner jusqu'à l'arrivée du Roi, en qualité de ministres et gardiens du royaume. Un acte du 17 mars 1309 [1] avait décidé que le Roi ne pourrait sortir du royaume sans l'assentiment de son baronage et que, dans le cas où son absence nécessiterait la nomination d'un gardien du royaume, la désignation en serait faite par les barons en Parlement. Cette loi fut abrogée, dix ans plus tard, et, à partir du XIV[e] siècle, on prit l'habitude de conférer ces fonctions à l'héritier présomptif de la Couronne, alors même qu'il n'avait pas atteint sa majorité. Le Prince Noir avait dix ans seulement, lorsqu'il fut nommé gardien du royaume, en 1339, et Richard son fils était encore plus jeune, quand il fut investi du même titre, en 1372, lors de la dernière expédition d'Édouard III, en France [2].

Cet ancien usage de désigner des représentants du Souverain s'était toujours maintenu ; il avait été encore suivi en 1821, lorsque Georges IV était venu sur le continent. Enfin, lors de l'avènement de la Reine Victoria, le Roi de Hanovre se trouvant héritier présomptif du trône, le Parlement crut devoir voter un acte portant que, dans le cas où l'héritier de la Couronne se trouverait absent du royaume, au moment de la mort de son prédécesseur, l'archevêque de Cantorbéry, le lord chancelier, le lord trésorier, le lord président du Conseil, le lord du sceau privé, le lord grand amiral et le président de la Cour du banc de la Reine prendraient le titre de lords juges du Royaume-Uni et exerceraient l'autorité royale, jusqu'à l'arrivée du Souverain.

1. Acte 5, Richard II.
2. Rymer *Fœdera*, tome VI, p. 478.

L'héritier présomptif de la Couronne était autorisé à adjoindre aux personnages ainsi désignés une ou plusieurs autres personnes, lesquelles se trouveraient investies des mêmes pouvoirs. Les lords juges ne pourraient toutefois, ni conférer des pairies, ni dissoudre le Parlement, ni donner l'assentiment royal à un bill ayant pour but de modifier l'ordre de succession à la Couronne [1].

L'ancien usage semble désormais abandonné. Lorsque la reine Victoria s'absenta, pour la première fois, en 1843, les jurisconsultes de la Couronne estimèrent qu'en raison de la facilité des communications et de la présence constante d'un ministre auprès de Sa Majesté, une semblable précaution n'était pas nécessaire. La question n'a plus été posée depuis lors et l'on peut considérer l'ancienne pratique comme tombée en désuétude [2].

III. — CAS DE MALADIE DU SOUVERAIN.

J'arrive au dernier cas, celui où le Souverain est atteint d'une maladie, qui ne lui permet pas d'exercer effectivement le pouvoir. Cette circonstance se présenta, pour la première fois, en 1454. Le Roi Henri VI ayant donné des signes évidents de folie, les lords déclarèrent le duc d'York protecteur et défenseur du royaume : celui-ci répondit qu'il acceptait, en ajoutant qu'il se chargeait de cette mission dans le seul but d'obéir au

1. Acte 7, Guillaume IV, et 1, Victoria, chap. 72.
2. Déclaration du lord chancelier Lyndhurst à la Chambre Haute, 7 août 1843.

Roi et aux Pairs qui, en raison de l'infirmité du Souverain, exerçaient l'autorité royale.

Les Communes adoptèrent une résolution, qui reçut la forme d'un acte, aux termes duquel le protectorat devait durer aussi longtemps qu'il plairait au Roi, ou jusqu'au moment où le prince de Galles atteindrait sa majorité, époque à laquelle la régence lui serait dévolue [1]. L'année suivante, Henri VI se trouvant prisonnier, les lords déclarèrent aux Communes que « le Roi a nommé le duc d'York protecteur, jusqu'à ce qu'il soit déchargé de ces fonctions par les lords du Parlement [2] ».

A une époque plus récente, lorsque Georges III fut, pour la première fois, atteint, en 1765, de la maladie qui troubla sa raison, une loi de régence fut présentée au Parlement. Elle demeura sans objet, par suite du rétablissement du Roi, mais, lors de la rechute de 1783, les deux Chambres adoptèrent une résolution portant que « c'est le droit et le devoir des Lords et des Communes assemblés en Parlement, de pourvoir à l'exercice de l'autorité royale, dans les conditions que les circonstances peuvent exiger ».

Par un extraordinaire renversement des rôles, le *leader* des *tories* soutenait la thèse des *whigs*, et le *leader* des *whigs*, celle des *tories*. « Affirmer le droit inhérent du prince de Galles à prendre le gouvernement, disait Pitt, c'est virtuellement revenir à ces idées condamnées du droit divin et indéfectible des princes, qui sont si justement tombées dans le mépris et dans

1. *Rot. parl.*, vol. V, p. 242.— *Proceedings of the privy council*, vol. V.
2. *Rot. parl.*, tome V, p. 284, 290.

l'oubli. Les Rois et les Princes tiennent leur pouvoir du peuple seul, et au peuple seul il appartient, par la voix de ses représentants, de décider ce qu'il convient de faire, dans les cas que la Constitution n'a pas positivement prévus. » Fox déclarait, au contraire, que le droit du prince de Galles à exercer le pouvoir royal « est aussi clair et aussi positif, en cas de maladie du Roi, qu'en cas de vacance de la Couronne [1]. »

La théorie de Pitt fut acceptée par la Chambre, et le prince de Galles, ayant consenti à prendre le gouvernement dans ces conditions, le bill qui lui conférait ces pouvoirs limités fut adopté par les Communes [2]; mais, pendant qu'on le discutait à la Chambre des lords, le Roi se rétablit et la mesure fut naturellement abandonnée. Dix-huit ans plus tard, Georges III fut de nouveau frappé, mais, cette fois, pour ne plus se relever.

Comme le Roi Lear, c'était « un pauvre vieillard, accablé par le chagrin autant que par l'âge et victime des deux [3] ». Les médecins ayant déclaré qu'ils ne pouvaient prévoir la durée de la maladie, les Chambres votèrent trois résolutions, constatant l'incapacité du Roi, le droit et le devoir pour le Parlement d'aviser à la situation, et la nécessité de pourvoir au moyen de donner aux lois la sanction royale.

A la Chambre Haute, lord Holland, ayant proposé de voter une adresse au prince de Galles, pour le prier d'exercer le pouvoir, fut soutenu par les sept princes du sang qui faisaient partie de l'Assemblée, mais sa

1. Fox, *Correspondance and memoirs*, II, 262.
2. *Parliamentary history*, vol. XXVII, p. 688.
3. Thackeray, *Les quatre Georges*.

proposition fut vivement combattue, notamment par le lord chancelier, qui alla jusqu'à déclarer qu'un tel acte serait une trahison, et elle fut rejetée par vingt-six voix de majorité [1].

A la Chambre des communes, M. Lamb, qui devint plus tard lord Melbourne, ayant proposé que « le pouvoir royal fût entièrement confié au prince de Galles, sans aucune restriction », cet amendement fut rejeté par 224 voix contre 220, et lord Brougham constate que la question constitutionnelle fut considérée comme définitivement tranchée [2].

Le 5 février 1811, la loi de régence fut votée [3]. Elle conférait à l'héritier présomptif le titre de régent, sous certaines réserves, dont quelques-unes furent ultérieurement supprimées, et c'est en cette qualité que régna effectivement, à partir de cette époque, le prince qui monta sur le trône, en 1820, sous le nom de Georges IV.

Quand ce monarque fut, à son tour, atteint, en 1830, d'une maladie à laquelle il devait succomber, une loi spéciale l'autorisa à faire usage d'une griffe pour signer les actes officiels. A cette occasion, on cita au Parlement plusieurs précédents, remontant aux règnes de Henri VIII, Édouard VI, Marie et Guillaume III [4]. La personne chargée d'apposer la griffe devait, d'ailleurs, prêter serment de ne l'apposer qu'en présence du Roi, et les documents, revêtus de cette marque,

1. Hansard, *Parliamentary debates*, 1re série, vol. XVIII, p. 459.
2. Brougham, *Sketches of statesmen*, I, p. 176.
3. Acte 51, Georges III, ch. I.
4. Hansard, *Parliamentary debates*, 2e série, vol. XXIV.

devaient être accompagnés d'un mémorandum signé du Lord Chancelier, du Lord du sceau privé, du Lord président du Conseil, du premier Lord de la Trésorerie et des secrétaires d'Etat, ou de trois d'entr'eux [1].

IV. — LE COURONNEMENT.

Les deux premiers actes d'un règne nouveau sont le couronnement et le serment : bien qu'ils aient généralement lieu dans une même cérémonie, ils sont parfaitement distincts et ont une très inégale importance. Le couronnement est facultatif et peut avoir lieu à toute époque; le serment, au contraire, est obligatoire et doit être prêté au moment fixé par la loi. Le couronnement a lieu dans l'abbaye de Westminster. L'ancienne formule d'élection, supprimée depuis Henri VIII, est cependant rappelée, au début de la cérémonie. L'archevêque de Cantorbéry, allant successivement, avec le lord Chancelier, le lord grand Chambellan, le lord haut Constable et l'*Earl Marshal*, aux quatre coins de l'estrade sur laquelle est placé le trône, s'adresse au peuple dans les termes suivants :

« Messieurs, je vous présente la Souveraine incontestée de ce royaume, venez donc tous, vous qui êtes présents en ce jour, lui rendre vos hommages. Êtes-vous prêts à le faire ? — Et le peuple, marquant son consentement et sa joie par des acclamations bruyantes et répétées, s'écrie : *God save the queen!* [2] »

Le couronnement peut avoir lieu, lors même que le

1. Acte 11, Georges IV, ch. 22.
2. *Form and order of the coronation, Eyre and Spottiswoode*, 1838.

Souverain est mineur. Henri VI n'avait pas huit ans lorsqu'il fut couronné. En effet, cette cérémonie, dont le seul but est d'écarter tous les doutes sur la légitimité du monarque et de proclamer solennellement ses droits, n'est pas un lien pour lui.

La prestation du serment est, au contraire, un engagement formel, qu'il prend envers son peuple. Ce contrat est bilatéral; il constitue un lien étroit, qui engage les deux parties et confère à chacune d'elles certains droits, en même temps qu'elle lui impose certains devoirs : le Souverain acquiert le droit à l'obéissance et à la fidélité de ses sujets, ceux-ci à la protection du monarque.

V. — LE SERMENT ROYAL.

L'origine du serment prêté par les Rois, au moment de leur avènement, est extrêmement lointaine ; elle remonte assurément aux premiers temps de la monarchie anglo-saxonne. Un ancien manuscrit, conservé dans la *Cotton library*, donne la formule du serment d'Ethelred II :

« Au nom du Christ, je promets trois choses aux hommes chrétiens mes sujets : que l'église de Dieu et tout le peuple chrétien jouiront toujours d'une véritable paix sous nos auspices, que j'empêcherai les actes de rapacité et d'iniquité, que j'accorderai justice et merci dans tous les jugements, afin qu'à moi et à vous le Dieu bon et miséricordieux étende sa miséricorde. » Ce serment était précédé et suivi d'une longue prière

récitée par les évêques [1]. C'était, dit Bracton, la vieille formule du serment royal [2] ; tous les Rois l'adoptèrent successivement en changeant parfois certaines expressions [3].

Édouard II compléta l'ancien texte [4]. « Sire, lui dit le primat, voulez-vous accorder, conserver et confirmer, par votre serment, au peuple d'Angleterre les lois et coutumes qui lui ont été reconnues par les anciens Rois d'Angleterre, vos dignes et sages prédécesseurs, et spécialement les lois, coutumes et privilèges accordés au clergé et au peuple par le glorieux Roi saint Édouard, votre prédécesseur ? » — « Voulez-vous garder, envers Dieu et envers la sainte Église, et envers le clergé et le peuple, paix et concorde en Dieu, entièrement, selon votre pouvoir ? » — « Voulez-vous faire donner, dans tous vos jugements, justice égale et complète, mettre discrétion, merci et vérité, selon votre pouvoir ? » — « Voulez-vous accorder, maintenir et garder les lois et justes coutumes que la communauté de votre royaume aura adoptées, et voulez-vous les défendre et les soutenir à l'honneur de Dieu, selon tout votre pouvoir ? » Le roi prêta ce serment, le 24 février 1307,

1. Le texte de cette prière se trouve dans Turner, *History of the Anglo-Saxons*, vol. III, livre VIII, chap, I.

2. *Liber III de Actionibus*, chap. IX.

3. Voici la formule du serment prêté par Henri I[er] : In Christi nomine promitto hæc tria populo christiano mihi subdito. In primis me præcepturum et operam pro viribus impensurum ut ecclesia Dei et omnis populus christianus veram pacem nostro arbitrio in omni tempore servet ; aliud ut rapacitates et omnes iniquitates omnibus gradibus interdicam, tertium ut in omnibus judiciis æquitatem et misericordiam præcipiam ut mihi et vobis indulgeat suam misericordiam clemens et misericors Deus.

4. Voir, pour les serments des Rois : Stubbs, *Constitutional history*, vol. I, p. 147, 304, 524 et vol. II, p. 18, 105 et 317.

non point en latin, mais en français, forme prévue pour le cas où le Souverain ne serait pas lettré.

Jusqu'au règne de Henri VIII, tous les monarques avaient juré de conserver les libertés du royaume et, en particulier, celles reconnues par Edouard le Confesseur, avant qu'on demandât au peuple s'il voulait les reconnaître pour Rois. Mais, au couronnement d'Édouard VI, l'archevêque de Cantorbéry présenta le Roi, comme l'héritier légitime et incontestable, d'après les lois divines et humaines, de la dignité royale et de la Couronne d'Angleterre, et demanda au peuple s'il voulait le servir et consentir à son couronnement, comme c'est le devoir de fidèles sujets. Le serment ne fut prêté qu'après le couronnement.

Depuis deux siècles, les deux cérémonies ont, en général, eu lieu simultanément. L'*act of settlement* porte que « le serment du couronnement sera déféré à tout Roi ou à toute Reine de ce royaume, conformément au texte fixé par la loi [1] ». Cette formule a été ainsi rédigée par le législateur [2] : « — Promettez-vous et jurez-vous solennellement de gouverner le peuple de ce royaume d'Angleterre et de ses dépendances, suivant les statuts du Parlement, les lois et les coutumes? — Je le promets solennellement.

« — Voulez-vous user de votre pouvoir suivant la loi et la justice; voulez-vous conformer à la loi et à l'équité tous vos jugements? — Je le veux.

« — Voulez vous user de votre pouvoir pour maintenir les lois de Dieu, la vraie profession de l'Évangile et la

1. Actes 12 et 13, Guillaume III, chap. 2.
2. Acte 1, Guillaume et Marie, chap. 6.

religion protestante réformée, établie par la loi ; voulez vous également protéger les évêques et le clergé de ce royaume et les églises confiées à leurs soins, ainsi que les droits et privilèges qui leur sont accordés par la loi? — Je promets tout cela. J'accomplirai ce que je viens de promettre. Que Dieu vienne à mon aide ! »

VI. — LES DÉCLARATIONS RELIGIEUSES.

En dehors du serment, la loi impose au Souverain l'obligation de faire une déclaration formelle de répudiation des doctrines de l'Église catholique, soit pendant la cérémonie du couronnement, soit à la Chambre des pairs, au moment de l'ouverture de la session [1]. C'est ainsi que la Reine Victoria, couronnée le 28 juin 1838, avait signé la déclaration, dès le 20 novembre 1837.

L'acte d'Union de l'Écosse dispose également que « Tout Souverain qui montera désormais sur le trône du royaume de la Grande-Bretagne devra, à son avènement, jurer et promettre, par écrit, de maintenir et de conserver l'établissement de la vraie religion protestante, avec le gouvernement, le culte, la discipline, les droits et les privilèges de cette église presbytérienne, telle qu'elle est établie par les lois du royaume d'Écosse [2] ».

Comme sanction des dispositions qui précèdent, l'ar-

1. Acte 1, Guillaume et Marie, session II, chap. 2 : si le Souverain n'a pas douze ans, la déclaration ne doit être faite qu'au moment où il atteint cet âge.
2. Acte 6, Anne, chap. 1, art. 25.

ticle 9 du *Bill des droits* porte que « Toute personne qui est ou qui sera réconciliée ou en communion avec le siège de l'église de Rome, ou qui professera la religion catholique, ou qui épousera un catholique, sera exclue et à jamais incapable d'hériter, ou posséder, ou jouir de la Couronne et du gouvernement de ce royaume... ou d'avoir, employer ou exercer aucun pouvoir, autorité ou juridiction royale. Dans ce cas, le peuple de ce royaume sera et est, en vertu des présentes, délié de son serment d'allégeance, et la Couronne et le gouvernement passeront et seront exercés par les personnes protestantes, qui en auraient hérité ou en auraient joui, si les personnes réconciliées, en communion, professant ou étant mariées à une personne professant la religion catholique, étaient naturellement mortes [1] ».

D'un autre côté, l'acte de *settlement* dispose que: « Toute personne pouvant prendre la Couronne ou qui en hériterait, en vertu du présent acte, qui est réconciliée, qui se réconciliera ou qui sera en communion avec le siège de Rome, ou qui professera la religion catholique, ou qui épousera un catholique, tombera sous le coup des incapacités édictées et établies par la loi [2] ». Et l'article 3 ajoute : « Quiconque dorénavant possédera la Couronne devra s'unir à la communion de l'Église d'Angleterre établie par la loi. »

Voici donc deux conditions, bien nettement posées. Il ne suffit pas, pour régner, qu'un prince soit appelé au trône par le droit d'hérédité, il est encore indispen-

1. Acte 1, Guillaume et Marie, chap. 6.
2. Actes 12 et 13, Guillaume III, chap. 2, art. 2.

sable qu'il prête le serment voulu par la loi et qu'il s'unisse à la communion de l'Église établie.

VII. — LE SERMENT D'ALLÉGEANCE.

J'ai dit que le contrat créé par la prestation du serment est bilatéral. En effet, d'après la loi coutumière, tout sujet est tenu de prêter au Roi le serment d'allégeance. Pendant six cents ans, la formule contenait promesse de fidélité au Souverain et à ses successeurs. A la suite de la révolution de 1688, la mention des successeurs avait été supprimée, mais on avait ajouté les serments de suprématie et d'abjuration. Après bien des modifications, le texte suivant a été fixé par la loi du 31 juillet 1868 [1] :

« *Je jure que je serai fidèle et que je garderai vraie allégeance à Sa Majesté et à ses héritiers et successeurs. conformément à la loi. Et que Dieu me vienne en aide.* »

En principe, tout Anglais âgé de douze ans est tenu de prêter ce serment, mais, en fait, la prestation n'en est requise qu'à l'acceptation de certaines fonctions publiques, parce que, disait jadis sir Edward Coke [2], « ce serment est écrit, par le doigt de la loi, dans tous les cœurs et la prestation en est seulement un signe extérieur. »

La formule est légèrement modifiée pour les fonctionnaires publics et pour les juges.

1. Actes 31 et 32, Victoria, chap. 72.
2. 2 Instit., 121.

Les premiers ajoutent les mots : « *et que je servirai bien et vraiment Sa Majesté, dans les fonctions de...* » Les derniers complètent le serment habituel par la phrase suivante : « *et je ferai justice à tout le monde, suivant les lois et les usages de ce royaume, sans lme laisser influencer par la crainte, les faveurs, es affections ni les préventions.* »

Les légistes anglais ont toujours admis, en ce qui concerne la question de fidélité et d'allégeance, la doctrine du fait accompli. L'obéissance est due au Souverain *de facto*, comme au roi *de jure*. « Dans le cas même d'une conquête injuste, dit Hallam, ce qui est bien plus fort qu'une révolution domestique, le temps calme les ressentiments de l'indépendance offensée; la soumission forcée à un ennemi victorieux se change en une soumission volontaire à l'égard du Souverain, et les lois de Dieu et de la nature prescrivent l'obéissance que réclament les intérêts réciproques. Il y a plus : tout gouvernement national, celui même qui fut fondé sur la violence, devient légitime quand il est universellement obéi et justement exercé, car la possession entraîne après elle le droit; non certes que le succès puisse jamais dénaturer le caractère moral des actions, ni justifier l'usurpation devant le tribunal de l'opinion ou dans les pages de l'histoire, mais parce que la reconnaissance d'un gouvernement par le peuple est un acte qui l'oblige à lui rester fidèle, tant que ce gouvernement remplit lui-même les obligations auxquelles il est soumis [1]. »

1. Hallam, *Europe during the middle ages*, ch. iv, p. 461.

C'est ainsi que la loi d'Angleterre a été considérée comme engageant la fidélité des sujets au monarque régnant, quels que fussent ses droits primitifs au trône et les titres des autres prétendants [1]. Un statut de Henri VII a formellement reconnu qu'aucune personne ayant fait un loyal et fidèle service, auprès du Roi occupant *de facto* le trône, ne peut-être, à raison de ce fait, accusée de haute trahison, ni d'autres crimes [2].

La conséquence logique de la théorie du contrat synallagmatique est grave des deux parts. Si le sujet viole son serment, il se rend coupable du crime de haute trahison, que la loi punit du dernier supplice : pour les hommes, c'était jadis la torture; quant aux femmes, elles étaient condamnées à être brûlées vives. Une loi. rendue sous le règne de Georges III [3], a substitué à cet affreux supplice la pendaison. La haute trahison emporte, d'ailleurs, la confiscation des biens du coupable.

VIII. — DÉPOSITION DU SOUVERAIN.

En ce qui concerne la sanction des promesses du Souverain, les historiens sont d'accord pour constater que, du temps des Saxons, « les *witans* pouvaient déposer le Roi, si son gouvernement n'était pas conforme au bien du peuple [4]. » Nous voyons qu'au VIII[e] siècle, sur quinze rois de Northumbrie, treize furent déposés ou chassés, ou abdiquèrent le pouvoir; en Wessex, on

1. Hale, *Pleas of the crown*, vol I, p. 61.
2. Acte 11, Henri VII, ch. I.
3. Acte 30, Georges III, ch. 48.
4. Kemble, 5° *Canon Saxons*, II, 219.

trouve deux dépositions régulières, et l'on rencontre des cas semblables dans les autres provinces de l'heptarchie.

Depuis la conquête, le droit de résister à l'oppression et de repousser la force par la force se trouve consacré, pour la première fois, par un document officiel du règne de Jean-sans-Terre [1]. La Grande Charte avait été garantie par l'élection de vingt-cinq barons, chargés de veiller à sa conservation, et il était dit que, si le Roi violait la Charte, ils pourraient demander justice. « Et ces barons avec tous les *commons* du royaume pourront nous nuire, par tous les moyens qui seront en leur pouvoir, c'est-à-dire en saisissant nos châteaux, terres et biens, et de toute autre manière, jusqu'à ce que la satisfaction leur soit donnée, sauf toutefois l'inviolabilité due à notre personne, à notre épouse et à nos enfants. Et quand l'injustice sera réparée, on nous devra obéissance comme auparavant [2]. »

Au commencement du XIVe siècle, Édouard II ayant été accusé, par un bill en six articles, d'indolence, d'incapacité, d'avoir perdu la couronne d'Écosse, d'avoir violé ses serments, d'avoir opprimé l'Église et enfin d'avoir été cruel envers ses barons, le Parlement déclara que son règne avait cessé et que le sceptre serait confié aux mains de son fils. Alors, sir William Trussel, se présentant devant le Roi, « lui retira l'hommage et fidélité des comtes, barons et autres, les en déclarant déchargés et acquittés, de la meilleure manière que permettent la loi et la coutume. »

1. Brady, *History*, vol. I, Appendice, p. 148.
2. Voir le texte latin, page 51, en note.

Des faits analogues se reproduisirent sous Richard II. D'après le récit d'un auteur contemporain [1], le Parlement assemblé, la dixième année de ce règne, députa, auprès du Roi, le duc de Gloucester et l'évêque d'Ély. pour lui faire remarquer qu'il existait un statut et un précédent d'une date assez récente, en vertu desquels si le Roi, par de mauvais conseils ou par sa folie et son opiniâtreté, s'aliénait l'affection de son peuple et, au lieu de gouverner conformément aux lois du pays et à l'avis des pairs, suivait follement l'impulsion de ses caprices, il était légitimement permis de le déposer, avec l'assentiment de la nation, pour élever à sa place quelque autre membre de la famille royale. »

Quelques années plus tard, le Parlement ayant été convoqué, au nom de Richard, pour le jour de Saint-Michel 1399, s'assembla à Westminster, et l'archevêque d'York donna lecture, en latin et en anglais, de l'abdication du Roi. L'archevêque de Cantorbéry demanda à l'assemblée si elle acceptait cette renonciation et, la réponse ayant été affirmative, il fut décidé qu'il serait donné lecture des accusations de mauvais gouvernement portées contre Richard. A la suite de cette lecture, les États résolurent de procéder à la déposition du Roi, par un acte solennel, et chargèrent sept commissaires de prononcer la sentence. Ces derniers, *omnes status regni representantes*, ayant donné lecture de l'arrêt, furent chargés de signifier à Richard sa déposition.

Sans parler des cas de Henri VI et d'Édouard V, dé-

1. Knyghton. *Voir* Twysden, X *scripta*, col. 2680. Ce Parlement siégea du 1er octobre au 28 novembre 1387.

possédés par la force, c'est au XVIIe siècle que nous conduit l'histoire. L'acte d'accusation de Charles Ier déclare que « le Roi a reçu un pouvoir limité, pour gouverner suivant les lois du pays et non autrement et est obligé, par ce mandat, comme par son serment, d'employer le pouvoir qui lui est confié, pour le bien du peuple [1] ».

Cette même théorie des obligations imposées au Roi par le serment et du droit de déposer les monarques qui s'y montrent infidèles, se trouve implicitement dans le *bill des droits* de 1688. « Considérant, y est-il dit, que l'ancien roi Jacques II, sous l'influence de divers mauvais conseillers, juges et ministres, a essayé de détruire et d'extirper la religion protestante et les lois et libertés de ce royaume. » Toutefois, on ne voulut pas admettre la théorie des *whigs* consistant à dire que « si le Roi n'avait renoncé au trône par aucun acte en forme, il avait fait volontairement ce qui entraînait nécessairement la perte de la Couronne et conséquemment l'avait abdiquée par ses actions, sinon par ses paroles; l'on déclara que Jacques avait, non pas abdiqué, mais abandonné le trône. C'était, comme l'a remarqué Hallam, « dire, sous un léger déguisement de mots, que le Souverain avait perdu son droit à la fidélité de ses sujets [2]. »

Bien que le droit de résister au Souverain et même de le déposer, dans le cas où il violerait les lois, n'ait plus été appliqué depuis cette époque, il n'en est pas

1. *Whitelocke's Memorial*, p. 367
2. *Constitutional history*, ch. XIV.

moins resté constamment établi et affirmé. Au commencement du siècle dernier, un prédicateur, le docteur Sacheverell, ayant voulu le contester, fut mis en accusation pour ce fait. « Il faudrait abandonner nos droits aux lois et aux libertés de ce royaume, disait, au cours du procès, sir Joseph Jekyll, ou, ce qui revient au même, en jouir d'une manière précaire et les conserver seulement suivant le bon plaisir, si la doctrine de la non-résistance illimitée venait à prévaloir. »

« La doctrine de l'obéissance passive illimitée, ajoutait M. Walpole dans cette même discussion, a été inventée pour soutenir le pouvoir arbitraire et despotique, et jamais aucun gouvernement ne l'a mise en avant ou soutenue, sans avoir le dessein d'en faire usage par la suite [1]. »

Le général Stanhope s'exprimait avec plus de force encore : « Quant à la doctrine même de la non-résistance absolue, disait-il, il semblerait inutile de prouver, par des arguments, qu'elle est incompatible avec la loi de la raison, la loi de la nature, et la pratique de tous les siècles et de tous les pays... Il n'existe pas, dans le monde, une nation ou un gouvernement, qui n'aient originairement été fondés sur la résistance ou sur un contrat : or partout où l'on admet un contrat, on doit aussi admettre le droit de défendre les droits établis par le contrat. C'est en vain qu'on voudrait invoquer ici les lois civiles. Ces lois ont été faites seulement pour le cours ordinaire des choses, et l'intention ne peut avoir été de déjouer le dessein de toutes les lois, ce

1. *Collection of state trials*, by T. Howell, vol. XV, p. 95.

qui aurait lieu si une nation se soumettait lâchement à la violation de tous ses droits divins et humains [1]. » La Chambre des lords donna raison aux défenseurs de la doctrine, en condamnant Sacheverell à ne plus prêcher pendant trois ans.

Il est certain, dit un jurisconsulte, que « si le Roi essayait de violer la constitution, en violant le contrat originel avec son peuple, on peut déclarer que cela équivaudrait à une abdication, qui rendrait le trône vacant [2] ».

Ce droit de résistance à l'autorité royale et même de déposition du Souverain, dont l'existence n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt théorique, était jadis la seule arme que possédât le pays, pour se défendre contre les abus de pouvoir. Dans les premiers siècles qui suivirent la conquête, c'était, comme dit Macaulay, « un frein qui mettait bientôt à la raison le Roi le plus orgueilleux et le plus farouche... Il est difficile de s'imaginer aujourd'hui avec quelle facilité et quelle rapidité ce frein était employé [3]. » Il servait à la fois de préservatif et de remède. A partir de la fin du xve siècle, les Tudors respectèrent généralement les formes et mirent la légalité de leur côté, en faisant voter, par un Parlement terrorisé, les mesures les plus despotiques; les Stuarts, moins habiles, échouèrent, grâce surtout à leur mépris des formes légales.

Depuis deux siècles, les Souverains n'ont plus violé

1. *Collection of state trials*, by Howell, vol. XV, p 127.
2. Voir, dans le même sens, lord Brougham, *British Constitution*, ch. XVII.
3. *History of England*, Introduction.

ouvertement les lois et, d'un autre côté, un nouveau système a été imaginé, qui rend inutiles les mesures violentes. Le principe de l'irresponsabilité du monarque, ayant pour corollaire celui de la responsabilité des conseillers de la Couronne. s'est établi peu à peu. On a considéré d'abord que la mise en accusation des ministres était le remède légal à tout empiétement du Souverain, puis on est arrivé à penser qu'un vote formel de non-confiance pouvait. avec avantage, remplacer une mise en accusation et, grâce à cette formule, on possède aujourd'hui un moyen aussi infaillible que pratique de prévenir ou de réprimer tout acte de la royauté, attentatoire aux droits du Parlement ou du peuple.

Aussi bien n'est-ce plus de ce côté que les empiétements sont désormais à craindre.

CHAPITRE VII

LA PRÉROGATIVE ROYALE

I. Caractère de la prérogative. — II. La prérogative personnelle. — III. Le Souverain, source de la justice.— IV. La représentation extérieure. — V. Le Souverain, source des honneurs.

I. — CARACTÈRE DE LA PRÉROGATIVE.

Par le terme de prérogative, dit Blackstone, « on entend le caractère du Souverain et le pouvoir qu'il possède au-dessus de tous, en vertu du droit que lui confère sa dignité royale et qui, bien que faisant partie de la loi coutumière du pays, est cependant en dehors de son cours ordinaire [1]. »

La prérogative est de deux natures : elle constitue un droit direct ou une exception au droit commun [2]. Elle est définie par la loi coutumière et par les statuts [3] qui tracent ses limites.

La prérogative est aussi étendue que variée ; établie tantôt dans l'intérêt du Souverain, tantot dans

1. *Commentaries*, livre IV, chap. VI.
2. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law*, chap. XI.
3. Le plus ancien statut est celui de la 17e année du règne d'Édouard II, dit : *Prærogativa regis*, comprenant dix-huit chapitres. C'est à partir de cette époque que l'on emploie le mot *prérogative* pour désigner les privilèges de la Couronne. (Glasson, *Histoire du droit, etc*, vol. III, chap. XXXV.)

celui du pays, elle s'applique, dans certains cas, au Monarque considéré comme chef du pouvoir exécutif, dans beaucoup d'autres à la Couronne regardée comme personnification de l'État. Elle confère des droits, mais elle impose des devoirs et elle embrasse, dans son ensemble, la surveillance et la direction de tous les actes essentiels à la vie de la nation. Elle peut être envisagée sous une multitude d'aspects divers. Le Souverain est, en effet, le chef suprême des églises établies. il est partie intégrante et essentielle du Parlement, il est chef du pouvoir exécutif. Enfin, en dehors de ces trois ordres d'attributions, dont chacun sera successivement étudié, le Monarque possède, en sa qualité de chef de l'État, certains droits qu'il convient de faire connaître.

Ces prérogatives peuvent se diviser en quatre catégories : 1° Le Chef de l'État jouit de certaines prérogatives personnelles ; 2° Il est la source de la justice ; 3° Il est le représentant de la nation vis-à-vis des autres puissances ; 4° Il est, selon la formule légale, la fontaine ou la source des honneurs.

II. — LA PRÉROGATIVE PERSONNELLE.

La première et la plus naturelle des prérogatives de la Couronne est celle du rang [1]. Au Souverain appar-

1. Dans ses commentaires sur la loi constitutionnelle, sir Georges Bowyer cite divers actes portant que le Roi est le chef suprême du royaume, en matière civile et ecclésiastique, et en conséquence n'est inférieur à aucun homme vivant, dépendant d'aucun homme et n'ayant de comptes à rendre à aucun homme. (25, Henri VIII, chap. 28; 24, Georges II, chap. 24 ; 5, Georges III, chap. 27). Mais ces lois

tient de droit la prééminence absolue : « Nul, sauf Dieu, n'est au-dessus de lui et chacun est au-dessous de lui », dit Bracton : *Omnis sub eo est et ipse sub nullo, nisi tantum sub Deo* [1].

Par une fiction légale, le Souverain est regardé comme impeccable et infaillible [2]. « Il ne peut y avoir, chez le Monarque, ni tache, ni corruption du sang », disent les légistes [3]. Le seul fait de l'avènement lave le Souverain de toute condamnation, qu'il aurait pu antérieurement encourir, ainsi que cela fut établi par lord Bacon, au moment où Henri VII monta sur le trône. Une fois régnant, le Roi est considéré comme ne pouvant mal faire : *The King can do no wrong;* telle est la maxime constitutionnelle [4].

La personne royale est inviolable et sacrée, et le Roi ne peut être traduit devant aucun tribunal [5]. La conséquence de cette prérogative est double. Puisqu'en droit, le Souverain ne peut commettre ni crime, ni délit, il ne peut être poursuivi en justice ; mais comme, en fait, certains actes de la Couronne peuvent être criminels ou délictueux, la Constitution considère que la responsabilité en incombe aux conseillers du Prince.

« Une grande sécurité pour le Trône, dans ce pays, disait lord Palmerston [6], c'est la maxime que le Souverain ne

ont été abrogées, et la seule qui reste aujourd'hui en vigueur (24, Henri VIII, chap. 12) a surtout pour objet d'établir la suprématie religieuse du Roi.

1. Bracton, livre I, chap VIII.
2. Acte 12, Charles II, chap. 20.
3. Finch, L. LXXXII.
4. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law*, ch. XI.
5. Bowyer, *Commentaries*, ch. XI.
6. Lettre à sir Ch. Phipps, 22 novembre 1833.

peut mal faire. Cela ne signifie pas qu'aucun mal ne peut être fait, mais cela veut dire que le Souverain, acceptant les avis des ministres qui jouissent, pour le moment, de la confiance de la Couronne et agissant d'après ces avis, c'est sur les ministres et non sur le Souverain personnellement que peut tomber le blâme ou la critique soulevés par les actes de la Royauté. Il n'est, pour ainsi dire, pas un acte de la Couronne qui ne soulève des objections de certaines personnes ou de certains intéressés et, si ceux qui font ces objections pouvaient jeter le blâme sur la personne du Souverain, le résultat pourrait être très dangereux pour nos institutions monarchiques. La stricte observance de ces principes fondamentaux n'empêche cependant pas le Souverain de chercher, de tous les côtés où il peut les obtenir, les renseignements les plus complets et les plus exacts sur les affaires, au sujet desquelles les ministres responsables peuvent lui donner leur avis et sur lesquelles il est, non seulement juste, mais utile que le Souverain se forme une opinion qu'il pourra discuter avec les ministres, s'il ne partage pas leur sentiment. »

J'aurai l'occasion de revenir, en parlant du Cabinet, sur les conséquences de cette théorie légale, que l'on peut appeler l'une des bases essentielles de la Constitution britannique, et que l'on a parfois résumée par la formule : *le Roi règne, mais ne gouverne pas*.

Le Souverain, ai-je dit, ne peut pas être traduit en justice au criminel ; il ne peut pas davantage être assigné au civil. Toutefois, la rigueur de ce principe a été adoucie par l'expédient de la pétition de droit, dont

l'origine remonte au règne d'Édouard III [1], si ce n'est même à la Grande Charte [2], et dont la procédure a été récemment simplifiée [3]. Toute personne ayant à faire valoir un droit contre la Couronne peut remettre, au secrétaire d'État de l'Intérieur, un mémoire adressé au Souverain et par lequel le demandeur sollicite une ordonnance de *soit droit fait*. La requête, ayant été examinée par l'attorney général, peut être accueillie ou rejetée. Dans le premier cas, l'affaire est portée devant les tribunaux ordinaires et jugée comme tout procès entre particuliers : dans le second, la justice ne peut être saisie, mais la décision des jurisconsultes de la Couronne peut être critiquée par le Parlement [4]. Les auteurs pensent même que les conseillers de la Couronne peuvent être mis en accusation, s'ils refusent de faire rendre justice à un sujet [5]. Toutefois, un demandeur, dont la requête avait été repoussée, ayant assigné le ministre de l'Intérieur devant la justice, pour se faire adjuger des dommages-intérêts à raison de ce fait, les tribunaux ont repoussé sa demande, en se basant sur ce que le ministre avait rempli son devoir en soumettant la requête au Souverain, mais ne pouvait encourir aucune responsabilité, du chef de l'avis donné à sa Majesté [6].

1. 14, Édouard III, ch. 14. — 36, Édouard III, ch. 13.
2. Brown, *Constitutional law*, p. 241, 726. — Hansard, *Debates*, vol. CLXXVI, p. 2121 (nulli negabimus justitiam vel rectum).
3. Actes 23 et 24, Victoria, chap. 34. — 44 et 45, Victoria, chap. 59.
4. Voir la discussion sur la pétition de M. G. O'. Malley Irwin (Hansard, *Debates*, vol. CLXXII, p. 1174).
5. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law*, chap. XI.
6. Foster et Finlason, *nisi prius cases*, III, p. 636.

Comme conséquence du principe que le Souverain ne peut mal faire, on admet qu'il ne peut être coupable de négligence, d'où la maxime légale : *nullum tempus occurrit regi*. Il en résulte que les délais ne courent pas à son détriment et que la prescription ne peut lui être opposée [1]. La rigueur de cette règle a pourtant été mitigée. Ainsi la Couronne ne peut plus intenter d'action, en matière immobilière, après un délai de soixante ans [2]. Les poursuites pour usurpations de fonctions ou de franchises municipales ne peuvent être exercées après un délai de six ans, ou même d'un an, dans certains cas [3], et celles pour crime de haute trahison, après trois ans, sauf s'il s'agit d'une tentative d'assassinat contre le Souverain [4].

La vie et l'honneur du monarque sont protégés par des dispositions spéciales : on a vu notamment quelle est la peine portée contre le crime de haute trahison.

Il faut remarquer qu'aucune loi ne peut lier la Couronne, à moins d'une disposition formelle et expresse : les mots *toute personne*, même employés dans l'acception la plus large, ne sont pas considérés comme comprenant le Souverain, et, d'un autre côté, le Roi peut réclamer le bénéfice de tout acte, même lorsqu'il n'y est pas expressément désigné [5].

1. Finch, L. LXXXII.
2. Actes 9, Georges III, chap. 16 et 241. — 25, Victoria, chap. 62.
3. Actes 32, Georges III, chap. 58 ; 7, Guillaume IV et 1, Victoria, ch. 78 ; 45 et 46, Victoria, chap. 5).
4. Actes 7 et 8, Guillaume III, ch. 3.
5. Blackstone, *Commentaries*, II, 499. — Bowyer, *Commentaries*, ch. XII.

III. — LE SOUVERAIN, SOURCE DE LA JUSTICE.

Le Souverain est considéré comme la source de la justice et comme le conservateur de la paix du royaume. En employant le mot de *source,* écrivent les légistes, on ne veut pas dire que le chef de l'État est l'aùteur de la justice, mais seulement qu'il en est le dispensateur. En effet, suivant Blackstone, « il n'est pas la source, mais le réservoir d'où le droit et l'équité vont à chaque sujet, par mille canaux [1]. »

La juridiction de tous les tribunaux émane de la Couronne, « tous les juges sont nommés par le Souverain, tous les jugements sont rendus exécutoires, en vertu de son autorité, et sont exécutés par ses agents [2] .»

En vertu de cette qualité légale de source de la justice, le Roi est supposé continuellement présent dans tous les tribunaux [3], en ce sens, disent les auteurs, que c'est la fonction royale et non la personne royale qui a ce don d'ubiquité [4]. Les juges rendent la justice en son nom. « *Ad hoc creatus est rex ut justitiam faciat universis* », dit Bracton [5]. Premier magistrat et gardien de la paix, il poursuit seul la répression des crimes, et le *nolle prosequi* de l'attorney général, qui représente la Couronne, suffit pour arrêter toute poursuite.

Tous les crimes étant censés commis contre la paix

1. *Commentaries*, livre IV, chap. VI.
2. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law*, ch. XII.
3. Fortescue, ch. VIII, 2 inst., 186.
4. Bowyer, *Commentaries*, ch. XII.
5. Livre III, tr. I, ch. IX.

du Souverain, c'est au monarque qu'appartient également la prérogative d'amnistie et de grâce[1]. Ce droit ne peut toutefois s'exercer que pour les condamnations en matière criminelle, à l'exclusion de celles prononcées dans des procès entre particuliers, ou pour désobéissance aux tribunaux[2]. Il ne peut empêcher la mise en accusation *(impeachment)* d'un conseiller de la couronne, ainsi que cela fut établi, sous Charles II, à propos de lord Danby, mais la grâce peut être accordée après la condamnation. Les grâces étaient jadis constatées par un acte revêtu du grand sceau et après avis du Conseil privé. Depuis le règne actuel, elles sont données par le Souverain, sur l'avis du secrétaire d'État de l'Intérieur[3].

Comme corollaire du droit de nommer les juges, le Roi exerçait jadis celui de les révoquer. C'était l'usage des Stuarts, surtout pendant les règnes de Charles II et de Jacques II, de prononcer ces révocations, sans aucun motif, lorsque les magistrats faisaient acte d'indépendance. Aussi la magistrature avait-elle pris une grande habitude de servilité et, comme le dit Hallam, la conduite de la Cour du banc du Roi l'avait couverte d'infamie[4]. Les nominations faites sous Guillaume III portaient la formule *quamdiu bene se gesserint*, à la place de celle *durante placito* antérieurement usitée. Néanmoins, le Roi avait refusé, en 1692, son assentiment à un bill qui assurait l'indépendance de la magis-

1. Acte 27, Henri VIII, ch. 24.
2. Bowyer, *Constitutional law*, p. 172, ch. XII.
3. Hansard, *Debates*, vol. CLXXIV, p. 1483, et acte 6, Georges IV, chap. 25.
4. *Constitutional history*, IV, ch. XV.

trature : ce fut l'acte de *settlement* qui établit définitivement cette règle essentielle, que les juges ne pourraient être révoqués, si ce n'est en vertu d'une condamnation régulière ou d'une adresse des deux Chambres du Parlement[1].

IV. — LA REPRÉSENTATION EXTÉRIEURE.

Le Souverain représente le pays, vis-à-vis des autres puissances. Il leur envoie des ambassadeurs ou des agents d'un grade inférieur, en mission permanente ou temporaire, et il rappelle ses représentants, lorsqu'il le juge à propos[2]. Quelques doutes se sont cependant élevés sur la question de savoir si une loi n'est pas nécessaire pour autoriser la Couronne à établir des relations avec un prince étranger. La question, qui se compliquait, d'ailleurs, d'une difficulté particulière, à cause de son côté religieux, a été résolue par l'affirmative, lorsqu'il s'est agi de reprendre les relations avec le Souverain Pontife. Un acte spécial[3], « considérant qu'il existe des doutes sur la question de savoir si Sa Majesté peut légalement établir et conserver des relations diplomatiques avec le Souverain des États Romains[4] et qu'il convient de dissiper ces doutes », a autorisé la Reine à entretenir des relations avec le Pape,

1. Actes 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.
2. Pufendorf, *Droit des gens*, livre VIII, ch. IV. — Vattel, *Droit des gens*, livre IV, ch. V. — Bowyer, *Commentaries*, ch. XII.
3. Actes 11 et 12, Victoria, ch. 108.
4. La première rédaction portait le *Souverain Pontife*. Ce fut le duc de Wellington qui fit voter à la Chambre des lords le remplacement de ces mots par ceux de *Souverain des États Romains*.

mais en ajoutant qu' « il ne sera pas permis à Sa Majesté, à ses héritiers et successeurs, de recevoir, à la Cour de Londres, comme ambassadeur, envoyé extraordinaire, ministre plénipotentiaire ou autre agent diplomatique accrédité par le Souverain des États romains, une personne revêtue des ordres sacrés de l'Église de Rome [1]. »

Ce statut a été abrogé par une autre acte, après l'entrée des Piémontais à Rome [2]. Malgré ce précédent, il paraît évident qu'une loi n'est pas indispensable, dans les cas ordinaires.

Le Souverain reçoit les ambassadeurs et envoyés que les cours étrangères accréditent auprès de lui. Ces ambassadeurs ne sont pas censés assujettis à la loi d'Angleterre; s'ils commettent quelque acte illégal d'une gravité suffisante, on peut les renvoyer à leur maître, comme cela se fit, en 1716, pour le comte Gyllenberg, ministre de Suède, mais on ne peut les traduire devant les tribunaux anglais [3]. Blackstone, dont l'opinion est partagée par les légistes les plus considérables, admet à cette règle une seule exception, celle de conspiration contre la vie du Souverain [4]; sur ce point, d'ailleurs, il reconnaît, avec Grotius [5], que la sécurité des ambassadeurs est chose infiniment plus importante que la punition d'un crime particulier.

Les ambassadeurs ne peuvent pas davantage être

1. Cet article a été ajouté par la Chambre des lords, à la majorité de 67 voix contre 64.
2. Actes 38 et 39, Victoria, ch. 63. Cette abrogation a été comprise dans une loi générale. (*Statute law revision act.*)
3. Bowyer, *Commentaries*, ch. XII.— Martens, *Droit des gens*, livre VII.
4. *Commentaries*, livre IV, ch. VI.
5. *De jure belli et pacis*, liv. II, ch. XVIII, sect. 4.

cités devant les tribunaux, à raison de contrats privés; l'envoyé de Pierre le Grand ayant été arrêté, sous la Reine Anne, à propos d'une dette de cinquante livres, le Czar demanda que le Shériff de Middlessex, et les autres complices de cet attentat fussent immédiatement punis de mort [1]. La Reine ayant répondu, au grand étonnement du despote, que la législation du pays ne lui permettait pas d'infliger un tel châtiment, ajouta qu'une loi avait été votée pour empêcher le retour de pareils faits. Cet acte [2] déclare que tous exploits ou assignations, permettant d'arrêter la personne d'un ambassadeur ou de ses serviteurs, ou de saisir leurs biens, sont nuls et de nul effet.

C'est également le Souverain qui conclut les traités et alliances avec les autres pays : sa signature engage la nation entière, qui n'a d'autre ressource, dans le cas où ces actes seraient nuisibles, que de mettre en accusation les ministres.

Seul aussi, le chef de l'État peut déclarer la guerre. Le neuvième article des ordonnances de 1311 portait que, dorénavant, le Roi ne pourrait sortir du royaume ni entreprendre une guerre quelconque sans l'assentiment des barons, et cela en Parlement [3]. Jusqu'alors, le Souverain avait agi de sa seule autorité, et Jean-sans-Terre avait continué la guerre, en 1205, non seulement sans l'assentiment, mais malgré la volonté des barons [4]. Henri III consulta toujours les barons ; il faisait plus.

1. *Commons Journal*, 11 janvier 1709.
2. Acte 7, Anne, ch. 12.
3. *Statutes*, I, 159.
4. Mathieu Pâris, p. 212.

car, suivant les chroniques, à Pâques 1242, il demanda aux citoyens de Londres, représentant en quelque sorte le pays, la permission de s'embarquer pour la Gascogne. Une cérémonie analogue eut lieu en 1253, en 1259 et en 1262 [1], mais ce fut seulement sous Edouard III que le Parlement fut appelé à donner son avis.

Ce prince consulta, plusieurs fois, les Chambres sur les questions de paix ou de guerre [2]: il parle de « la guerre entreprise du consentement commun de tous les lords et Communes de son royaume en divers Parlements », et les Communes répondent à sa consultation par une fin de non-recevoir : « Nous sommes tellement ignorants et simples que nous ne pouvons et ne savons comment vous donner conseil, relativement à votre guerre et aux préparatifs qu'elle exige, c'est pourquoi nous prions Votre grâce de nous excuser en ceci et qu'il vous plaise ordonner ce que vous jugerez le plus convenable... et nous y souscrirons volontiers [3]. » Et, quelques années plus tard, les Communes ayant répondu de même et le chambellan ayant insisté pour savoir si elles consentiraient à un traité de paix, « les dites Communes, par un élan général et spontané, s'écrièrent aussitôt : Oui, oui ! [4] ».

Même timidité, sous le règne de Richard II. En 1382, les Communes déclarent qu'il appartient au Roi et aux lords de décider [5]; en 1384, elles ne croient pas pouvoir donner un conseil [6].

1. Les chroniques portent : *petiit licentiam, cepit licentiam.*
2. Creasy. *The rise and progress of the english Constitution*, ch. XII.
3. Rymer, *Fœdera*, tome V, p. 165.
4 *Rot. parl.*, 24, Edouard III, p. 201.
5 *Rot. parl.*, III 145.
6 *Rot. parl.*, III, 170, 171.

Le Roi leur ayant, plus tard, soumis une question analogue, elles répondent « qu'elles n'osent pas décider, quoique une paix honorable soit le plus grand des biens, mais qu'elles espérent que le Roi ne s'engagera point à faire hommage pour Calais ou pour le pays conquis [1] ». Le Parlement fut expressément convoqué, pendant la dixième année du même règne, pour donner son avis sur l'expédition d'outre-mer, projetée par le Roi; mais, quelques années plus tard, il refusa d'exprimer son opinion sur une proposition semblable [2].

Plus tard, les Chambres confirmèrent la ligue de Henri V avec l'empereur Sigismond, et le traité de Troyes obtint également leur sanction. Maintes fois, depuis lors, le Parlement a donné son avis sur les questions de paix ou de guerre, notamment sous les règnes de Henri VII et de Jacques Ier.

Au moment où un prince étranger fut appelé à régner, le Parlement crut devoir prendre certaines précautions et il inséra, dans l'acte de *settlement*, une disposition portant que, « si la couronne et la dignité impériale de ce royaume viennent à une personne qui ne serait pas née en Angleterre, le pays ne pourrait être engagé dans aucune guerre, pour la défense des domaines ou territoires n'appartenant pas à la Couronne d'Angleterre, sans le consentement du Parlement [3]. »

1. *Rot. parl.*, 7. Richard II. t. III, p. 170.
2. *Rot parl.*, 17. Richard II, p. 315,
3. Actes 12 et 13. Guillaume III. ch. 2, art. 2.

Depuis lors, le Parlement est, sans cesse, intervenu directement ou indirectement dans ces questions : d'abord sous la reine Anne et surtout sous Georges III, que la Chambre des communes contraignit à cesser la guerre d'Amérique et à reconnaître l'indépendance des États-Unis. A diverses reprises, à la fin du siècle dernier et au début du XIXᵉ siècle, le Parlement fut saisi de motions tendant à obtenir du Roi la cessation des hostilités contre la France; le ministère put les faire rejeter. Enfin, en 1857, la Chambre des communes ayant condamné la guerre avec la Chine, le Cabinet fit un appel au pays, qui lui donna gain de cause.

En fait, il semble admis aujourd'hui que le droit du Souverain n'est pas contestable, à la condition cependant d'être exercé par un ministère responsable, qui représente la majorité des Chambres et, par conséquent, l'opinion légale du pays. Le Parlement a, d'ailleurs, divers moyens de faire prévaloir sa volonté : en premier lieu, il peut renverser un cabinet, soit au moment de la lecture du message, qui est habituellement adressé aux Chambres, en pareille occasion, soit même auparavant, par un vote de non-confiance; en deuxième lieu, il peut non seulement empêcher la guerre, mais encore en limiter la durée, en refusant de voter les fonds demandés par le Gouvernement.

Comme accessoire du droit de déclarer la guerre, le Souverain possède celui de délivrer des lettres de marque ou de représailles. Cet usage, que les auteurs déclarent fort ancien et dont ils trouvent des exemples dans Homère, lorsque le vieux Nestor conte ses exploits, au XIᵉ livre de l'*Iliade*, a été régularisé par

un statut voté au commencement du xve siècle [1]. Ces lettres, jadis délivrées sous le sceau privé, ou sous le grand sceau, ont été, dans les derniers temps, accordées par les lords de l'amirauté, en vertu de proclamations du Roi, *en conseil*. Pendant la dernière guerre avec la Russie, il n'a pas été délivré de lettres de marque, mais un ordre, *en conseil*, du 29 mars 1854, avait accordé le droit général de représailles.

On sait que, par une déclaration du 16 avril 1856, les plénipotentiaires qui avaient signé le traité de paix entre l'Angleterre, la France et la Russie, avaient, « dûment autorisés » par leurs gouvernements respectifs, décidé que la course est et demeure abolie, que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, sauf la contrebande de guerre et, enfin, que la marchandise neutre, sauf la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. En présence d'éventualités qui se sont produites, il y a quelques années, la question de savoir si l'Angleterre avait pu être engagée par cette déclaration, que les Chambres n'avaient pas été appelées à ratifier, a été discutée au Parlement. Elle n'a pas été catégoriquement résolue [2], et il n'est pas certain qu'en cas de guerre, le gouvernement anglais se considèrerait comme absolument lié. En tout

1. Acte 4, Henri V, ch. 7. Cet acte a été abrogé et ne figure pas dans la collection revisée des statuts du royaume. Il semble cependant exister encore en vertu de la loi coutumière, et Bowyer le cite comme étant en vigueur. *Commentaries*, ch. XII.

2. La question a notamment été discutée en 1866 et en 1867. Elle a été de nouveau soulevée, à la Chambre des communes, le 13 avril 1875. Cette fois, le sous-secrétaire d'État des affaires étrangères a très nettement insisté sur le caractère obligatoire de la convention, et la proposition de M. Cochrane, tendant à la dénoncer, a été repoussée par la question préalable, à une majorité de 261 voix contre 36.

cas, la convention n'est applicable que vis-à-vis des nations qui y ont formellement adhéré.

Le Souverain peut accorder des lettres de sauf-conduit pour permettre aux étrangers, dont le pays se trouve engagé dans une guerre avec l'Angleterre, de séjourner dans le royaume, de voyager sur mer et de faire circuler des marchandises. Aux termes d'anciennes lois [1], ces documents devaient, à peine de nullité, être revêtus du grand sceau et enregistrés en chancellerie ; l'usage moderne a simplifié ces formalités, et l'on considère comme suffisants, en pareil cas, des passe-ports signés par le Souverain ou des licences accordées par les ambassadeurs accrédités à l'étranger.

V. — LE SOUVERAIN, SOURCE DES HONNEURS.

Le Souverain est la « source des honneurs » *(fountain of honour)*. C'est lui qui confère toutes les dignités, les titres de noblesse, les décorations des divers ordres et les autres distinctions honorifiques ; c'est lui qui fixe les rangs et préséances.

La pairie, qui est le suprême honneur, offre le moyen de récompenser les services exceptionnels rendus au pays, et l'échelle des grades qu'elle comporte permet également de reconnaître les mérites d'un pair, en lui faisant franchir un ou plusieurs degrés. On verra ultérieurement dans quelle forme et dans quelles conditions s'exerce cette partie de la prérogative royale.

1. Actes 15, Henri VI, ch. 3. — 18, Henri VI, ch. 8. — 20, Henri VI, ch. 1.

En dehors des pairies, qui confèrent un titre de noblesse et dont le nombre ne peut être considérable, le Souverain dispose d'un certain nombre de faveurs d'une moindre importance. Le titre qui vient immédiatement après celui de lord, est celui de *baronet*. Il a été imaginé, en 1611, par Jacques Ier, moins pour récompenser des services que pour procurer des ressources au trésor royal. Chacun des titulaires était tenu d'entretenir trente fantassins, pendant trois ans, au prix de huit *pence* par jour, ce qui se traduisait par le paiement immédiat d'une somme de 27,500 francs. Jacques créa quatre-vingt-treize *baronets*, et ses successeurs imitèrent sa générosité. Ce titre est héréditaire, mais ne passe pas aux femmes. On compte actuellement un peu moins de neuf cents titulaires [1].

Le titre de chevalier bachelier (*Knight bachelor*) est inférieur à celui de *baronet*. Il n'est pas héréditaire [2].

Les *baronets* et les chevaliers bacheliers, qui sont de simples *commoners* aux yeux de la loi, et les chevaliers et commandeurs de tous les ordres de chevalerie, à l'exception des chevaliers du Bain, portent, avant leur nom, leur prénom précédé du mot *sir*, et leurs femmes portent le titre de *lady* [3].

1. Les Stuarts et Georges III s'en montrèrent particulièrement prodigues. Au 1er janvier 1887, le nombre des baronets anglais est de 729, celui des baronets écossais de 95, celui des baronets irlandais de 67, soit au total 891 baronets. Quant à l'origine, il en est 32 dont le titre remonte à Jacques Ier, 78 du temps de Charles Ier, 95 du règne de Charles II et 301 créés par Georges III. Le nombre des *baronetcies* créés par la reine Victoria et encore existantes dépasse deux cents.

2. L'étymologie est bas-chevalier.

3. Les Français commettent souvent l'erreur d'employer le titre *sir* avant le nom et de dire, par exemple : *sir Peel*. C'est une hérésie. Le

Outre les titres que je viens d'énumérer, le Souverain dispense les ordres de chevalerie créés, à diverses époques, pour récompenser les services rendus à la Couronne. Les uns, comme la Jarretière, le Chardon, Saint Patrice, sont donnés exclusivement à raison de services politiques; d'autres, comme le Bain, sont réservés aux services civils et militaires.

Le plus ancien, comme le plus célèbre et le plus élevé des ordres de chevalerie, est celui de la *Jarretière*, appelé aussi ordre de Saint-Georges, fondé par Édouard III, en 1344, dit Froissart, en 1347 ou en 1348, affirment d'autres auteurs. La circonstance qui lui aurait, dit-on, donné naissance, ne paraît pas absolument certaine et, en admettant même son exactitude, on n'a jamais su nettement si c'était à la comtesse de Salisbury ou à Jeanne Plantagenet, comtesse de Kent, que le Roi adressa ces mots, qui font la devise de l'ordre : *Honni soit qui mal y pense*.

A la Jarretière, Henri VII ajouta le collier et le bijou; Charles I[er] compléta les insignes par l'adjonction de la plaque. Quoique les statuts de l'ordre obligent les chevaliers à toujours porter ces insignes, un historien assure que les Reines s'en dispensaient [1]. On voit, cependant, au château de Hampton-Court, un portrait de la reine Marie, dont l'auteur représente la Souveraine ornée du bijou et du ruban de

mot de *sir* ne doit *jamais* être séparé du prénom et il est d'usage, en s'adressant à un baronet, de ne point ajouter le nom, on dit : *sir Robert*. En écrivant, on ajoute après le nom les lettres qui indiquent le titre. Bar[t] pour *Baronet*, k[t] pour chevalier-bachelier.

1. M. Beltz, *Memorial of the order of garter*, in-8, London, 1841.

l'ordre. La reine Victoria porte la jarretière en bracelet.

La Jarretière n'est généralement conférée qu'aux princes et aux grands personnages du royaume et, quoiqu'aucune règle absolue n'existe à ce sujet, elle n'est accordée qu'exceptionnellement à des *commoners*. Lord Liverpod, lord Castlereagh et lord North l'ont cependant obtenue avant d'être élevés à la pairie [1]. Aux termes des statuts de 1786, l'ordre de la Jarretière se compose du Souverain et de vingt-cinq chevaliers, nombre dans lequel ne sont pas compris les princes du sang ni les princes étrangers. Il est d'usage que les personnages auxquels cette distinction est conférée abandonnent les autres décorations dont ils peuvent être titulaires.

Le très ancien et très noble ordre du Chardon (*thistle*) ou de Saint-André est d'origine écossaise. Institué en 787, rétabli en 1540 par Jacques II d'Angleterre, il fut longtemps porté à la cour de France plus qu'à celle d'Angleterre. Les statuts ont subi, plusieurs fois, des modifications, depuis celles édictées en 1703 par la reine Anne jusqu'à celles de 1833. Son ruban, jadis bleu comme celui de la Jarretière, est aujourd'hui de couleur verte, et le bijou porte la devise : *Nemo me impune lacessit*. Le nombre des chevaliers, non compris le Souverain, est de dix-sept; tous choisis, en fait, parmi les pairs écossais [2].

1. Les chevaliers de la Jarretiere font suivre leur nom des lettres K. G. (Knight garter). S'ils ne sont pas nobles, ils prennent le titre de *sir*, et leurs femmes celui de *lady*.
2. La qualité de chevalier du Chardon s'indique par les lettres K. T. (Knight thistle).

L'ordre très illustre de *Saint-Patrice* est un ordre irlandais, créé par Georges III, le 5 février 1783. Aux termes des statuts revisés en 1833, il comprend le Souverain, le vice-roi d'Irlande, qui a le titre de grand-maître, et vingt-deux chevaliers, pris exclusivement parmi les pairs d'Irlande. Sa devise est : *Quis separabit* [1] ? et son ruban est bleu de ciel.

Georges III a fondé, le 27 avril 1818, l'ordre très distingué de *Saint-Michel et Saint-Georges*, pour reconnaître plus spécialement les services rendus aux Iles Ioniennes et à Malte. L'ordre comprend quinze chevaliers grand-croix, vingt-quatre chevaliers commandeurs et vingt-cinq compagnons [2].

Enfin la Reine Victoria a institué trois ordres destinés à récompenser les services rendus dans les Indes : ce sont l'*Étoile des Indes*, créé en 1861, et comprenant vingt-cinq chevaliers ; l'ordre de l'*Empire des Indes* et l'ordre impérial de la *Couronne des Indes*, établis tous deux le 1er janvier 1878, et dont le dernier est exclusivement réservé aux femmes.

En dehors de ces ordres, qui ont un caractère aristocratique et dont les titulaires sont peu nombreux, il me reste à signaler le plus répandu de tous, celui du *Bain* [3].

1. Les chevaliers font suivre leur nom des lettres K. P.

2. Les grand-croix indiquent leur titre par les lettres G. C. M. G.; les commandeurs, par celles K. C. M. G.; les compagnons, par celles C. M. G. La devise de l'ordre est : *Auspicium melioris evi.* Le ruban est bleu de Saxe.

3. Les anciens règlements de l'ordre aideront à comprendre le sens du titre : « Les parrains, nommés *Esquires governors*, ne permettront pas à l'élu de se montrer dehors, le soir de son introduction dans l'ordre, mais ils chargeront le barbier ordinaire de préparer une baignoire proprement couverte de linge à l'intérieur et à l'extérieur surmontée

On fait remonter à l'année 1399 l'origine du très noble ordre du Bain. Georges I[er] le rétablit en 1725, en le destinant à récompenser les actions d'éclat accomplies à l'armée ou dans la marine [1]. L'organisation actuelle date du 25 mai 1847; elle a enlevé à l'ordre son caractère exclusivement militaire et en a singulièrement élargi les cadres. Outre le Souverain et le grand maître, qui est généralement un prince de la famille Royale, il y a neuf cent cinquante compagnons ou membres, répartis en trois classes, dont chacune comprend une division civile et une division militaire.

La première classe se compose de soixante-quinze chevaliers grand-croix, dont cinquante militaires et vingt cinq civils. Ce titre ne peut être conféré qu'à des officiers ayant au moins le grade de major général ou de

de cercles supportant une tapisserie, afin de préserver le chevalier de l'air froid de la nuit. On étendra une couverture à terre, auprès de la baignoire. Alors la barbe de l'élu étant rasée et ses cheveux coupés, les *Esquires* préviendront le Souverain ou le grand maître que l'heure du chant du soir a sonné et que l'élu est prêt à entrer dans le bain. Sur ce, quelques-uns des chevaliers les plus sages et expérimentés seront envoyés pour prévenir l'élu, et pour le conseiller et le guider dans les coutumes de la chevalerie. Ces chevaliers, précédés des *Esquires* de la maison du Souverain, faisant les signes habituels de réjouissance, et étant précédés de ménestrels jouant de divers instruments, iront vers la chambre du Roi, tandis que les *Esquires governors* mettront l'élu dans le bain.

« Alors la musique cesse, les chevaliers entrent sans bruit, s'approchent de la baignoire et d'une voix douce avertissent le chevalier de garder désormais son âme et son corps purs et sans souillure, puis chacun jette, sur les épaules du chevalier, de l'eau prise dans la baignoire et se retire. Les *Esquiers* rentrent alors, conduisent le chevalier dans un lit, qui doit être simple et sans rideaux, et aussitôt que son corps est sec, ils l'habillent très chaudement parce qu'il doit veiller toute la nuit. On lui met une robe rousse avec de longues manches traînant jusqu'à terre, attachée par un ruban de soie couleur de chêne, avec un capuchon d'ermite roux et une serviette pendant à la ceinture. »

Vient ensuite la description minutieuse et détaillée des cérémonies de la nuit et du lendemain.

1. *History of the orders of Knighthood,* by sir Harris Nicolas.

contre-amiral et aux fonctionnaires civils ayant rendu des services éminents.

Les chevaliers commandeurs forment la deuxième classe ; ils sont au nombre de cent cinquante, dont cent dix militaires ayant, au moins, le grade de colonel ou de capitaine de vaisseau. Enfin la troisième classe comprend sept cent vingt-cinq compagnons, dont cinq cent vingt-cinq militaires [1].

Tout récemment enfin, la Reine a établi, par une ordonnance du 6 novembre 1886, un nouvel ordre de récompenses civiles et militaires, sous le titre d'*ordre des services distingués* [2].

Aucun des ordres anglais n'est conféré à des étrangers, si ce n'est à des Princes ; celui du Bain et celui des services distingués peuvent, seuls, être donnés en raison de services militaires rendus en combattant avec les troupes britanniques.

Aucun sujet anglais ne peut accepter ou porter une décoration, titre ou autre distinction honorifique, conférés par un Souverain étranger, sans l'autorisation expresse de la Reine. Lord Granville, répondant à lord Houghton, qui lui posait une question à ce sujet, rappelait récemment que « la reine Elisabeth avait fait emprisonner un lord qui avait manqué à cette règle, en disant qu'elle n'aimait pas voir ses chiens porter d'autre

1. Les grand'croix et les commandeurs font respectivement suivre leur nom des lettres G. C. B. et K. C. B. Ils prennent le titre de *sir* et leurs femmes celui de *lady*. Les compagnons (C. B.) ne sont pas chevaliers et n'ont pas droit au titre de *sir*. La devise de l'ordre est *Tria juncta in uno*. Le ruban est rouge cramoisi.

2. On doit encore signaler, pour ne rien omettre, l'ordre Victoria et Albert, créé en 1862, pour les femmes seulement, et la *Victoria Cross*, instituée en 1856 pour récompenser les actes de courage.

collier que le sien, et que Georges III, non moins bucolique, disait qu'il voulait que ses moutons fussent marqués de sa propre marque[1] ». En fait, d'après le règlement arrêté en 1812, les autorisations de ce genre ne sont accordées que lorsque les distinctions ont été conférées pour faits de guerre ou à raison de services rendus par un sujet anglais employé au service d'un prince étranger. Une exception est faite en faveur des ambassadeurs extraordinaires chargés de représenter la Reine au couronnement d'un autre Souverain ou de porter à un monarque les insignes d'un ordre anglais.

C'est encore une des prérogatives de la Couronne de fixer l'ordre des préséances. Ces règles, dont les auteurs, notamment Coke et Blackstone, donnent le texte avec des commentaires, sont généralement anciennes.

Le premier document sur le sujet est l'*order of all estates*, composé, en 1399, par le Comte-Maréchal, pour le couronnement de Henri IV, modifié en 1429 à l'avènement de Henri VI et, en 1486, lors du mariage de Henri VII. L'ordre des préséances est aujourd'hui fixé par le règlement de 1539 *for the placing of the lords*, complété par divers actes de 1612, 1616, 1689, 1707 et 1800. A de très rares exceptions près, le rang officiel passe après le rang personnel et les titres de courtoisie sont admis, de sorte que certains *commoners*, tels que les fils de ducs, par exemple, ont le pas sur certains pairs du royaume.

L'ordre de préséance est ainsi fixé :

1° La famille royale, dans l'ordre suivant : les fils,

1. Chambre des lords. Séance du 21 février 1872.

petits-fils, frères, oncles et neveux du Souverain ;

2° L'archevêque de Cantorbéry, le lord chancelier et l'archevêque d'York. La situation ainsi donnée au chancelier, au milieu des deux primats, est un compromis effectué lorsque ces fonctions cessèrent d'être remplies par un ecclésiastique. La haute position de gardien de la conscience du Souverain et de président de la Chambre des lords expliquent, d'ailleurs, ce haut rang ;

3° Le lord trésorier, le lord président du Conseil et le lord du sceau privé, à la condition cependant qu'ils soient pairs. En réalité, il n'y a plus, depuis longtemps, de lord trésorier, ces fonctions étant remplies par les commissaires de la trésorerie ; les deux autres emplois sont, en fait, toujours confiés à des lords ;

4° Les grands officiers de la maison royale, c'est-à-dire le lord grand chambellan, le lord haut constable, le lord sénéchal et le lord chambellan, s'ils sont ducs et, sinon, au-dessus de tous les pairs de leur rang ;

5° Les ducs, puis les marquis, par rang d'ancienneté de création ;

6° Les fils aînés des ducs, quoique étant, aux yeux de la loi, de simples *commoners;*

7° Les comtes, par rang d'ancienneté ;

8° Les fils aînés des marquis et, après eux, les fils cadets des ducs ;

9° Les vicomtes, par rang d'ancienneté ;

10° Les fils aînés des comtes, puis les fils cadets des marquis ;

11° Les Évêques, parmi lesquels ceux de Londres, de Durham et de Winchester ont respectivement les premiers rangs, les autres suivant par ordre d'ancienneté.

Si l'un d'eux est secrétaire d'Etat, il passe avant ses collègues;

12° Les barons, d'après la date de création de leur titre, ceux qui remplissent les fonctions de secrétaire d'État ayant le pas sur leurs collègues. Il faut d'ailleurs remarquer que, pour tous les pairs, quel que soit leur rang, la règle d'ancienneté de création est interprétée conformément aux dispositions des actes d'union de l'Écosse et de l'Irlande, c'est-à-dire : d'abord tous les pairs anglais d'après leur rang d'ancienneté, puis les pairs écossais, ensuite les pairs de la Grande-Bretagne; après eux les pairs d'Irlande et enfin les pairs du Royaume-Uni;

13° Le *Speaker*, qui est le premier *commoner* d'Angleterre.

14° Les lords commissaires du grand sceau ;

15° Les fils aînés des vicomtes, les fils cadets des comtes, et les fils aînés des barons;

16° Les chevaliers de la Jarretière ;

17° Les membres du Conseil privé, le chancelier de l'Échiquier et le chancelier du duché de Lancastre;

18° Les lords présidents et juges des cours supérieures de justice;

19° Les fils cadets des vicomtes et des barons;

20° Les baronets;

21° Les chevaliers du Bain ;

22° Les avocats auxquels a été conféré le titre de conseil du Souverain;

23° Les chevaliers bacheliers ;

24° Les fils de baronets et de chevaliers;

25° Les colonels :

26° Les docteurs.

Enfin, arrivent les catégories des *esquires*, *gentlemen*, *yeomen*, *tradesmen*, *artificers* et *labourers*.

Les femmes prennent le rang de leur mari : « *ubi Clodius, ibi Clodia* [1]. » Seules, celles qui ont une pairie en leur propre droit (*on her own right*) et les filles des pairs ont un rang particulier.

C'est ainsi que, dans la société anglaise, chacun a sa place et son rang, Chacun peut aspirer, non pas au premier, puisqu'il est fort heureusement occupé par le Souverain, mais à l'un des seconds. Le plus humble *clergyman* peut devenir évêque et siéger à la Chambre Haute ; tout officier, tout marin qui se distingue peut devenir général ou amiral et parvenir à la Pairie. Tout savant, tout écrivain, tout fonctionnaire civil peut obtenir cette dernière récompense ; tout avocat peut espérer s'asseoir, un jour, sur le sac de laine, et tout membre du Parlement, si modeste que soit son origine, peut parvenir à gouverner, sous le nom de premier ministre, le plus vaste et le plus libre des empires.

1. Escott, *L'Angleterre*, traduction de Lubersac, vol. II, p. 27.

CHAPITRE VIII

LE POUVOIR EXÉCUTIF

I. Le Souverain, chef du pouvoir exécutif. — II. Le commandement de l'armée. — III. Le commandement des flottes. — IV. L'administration générale.

I. — LE SOUVERAIN, CHEF DU POUVOIR EXÉCUTIF.

Le Souverain est le chef du pouvoir exécutif et, si l'on s'attache aux formes légales, ce rôle est considérable. L'armée est son armée, la marine est « la flotte de Sa Majesté », les impôts sont mis par les Chambres à la disposition du monarque, pour assurer la marche de son gouvernement. le domaine public est légalement le domaine de la Couronne, tout délit et tout crime sont commis contre le Roi; en un mot, toujours et partout le nom du monarque est seul prononcé. A bon droit, le Souverain du Royaume-Uni pourrait dire, comme Louis XIV: l'*État c'est moi!* Et cela serait vrai en un sens, mais en un sens seulement. Le Souverain est, en effet, le représentant de l'État et, si l'on cherche la réalité que dissimulent les formes légales, on reconnaît qu'il faut remplacer le nom du Souverain par celui de la nation. Pour donner une idée exacte du pouvoir réel de la Couronne, il n'est point de meilleure définition que celle du pro-

fesseur Dicey : « La prérogative royale est le reste d'autorité que le Parlement a laissé au Roi [1]. »

Le système gouvernemental de l'Angleterre a longtemps été d'une extrême simplicité; son but unique était, conformément à la théorie de Bastiat [2], d'assurer l'ordre public et la liberté des citoyens et de défendre, contre toute agression, l'indépendance nationale. L'administration proprement dite était confiée à des autorités locales ou à des magistrats non salariés, le pouvoir central n'étant représenté, dans les comtés, que par le haut shériff, fonctionnaire non rétribué, nommé chaque année par la *piqure* du Souverain [3], et ayant, pour unique attribution, de faire procéder aux élections et d'assurer l'exécution des arrêts de la justice.

L'ancien système est déjà modifié et les tendances à la centralisation s'accentuent chaque jour. Tout conspire à pousser en ce sens : le pouvoir aujourd'hui prépondérant de la démocratie, l'incessant accroissement de la population, la complication et la difficulté des problèmes à résoudre. Chaque jour, l'État envahit davantage le domaine de l'initiative individuelle et de

1. Dicey, *Law of the Constitution*, lecture 8.

2. Pour moi, je pense que, lorsque le pouvoir a garanti à chacun le libre exercice et le produit de ses facultés, maintenu l'ordre et assuré l'indépendance nationale, il a rempli à peu près toute sa tâche, et que tout ce qui est en dehors de ce cercle appartient au domaine de l'activité privée. (Circulaire aux électeurs de Nérac.)

3. Les lords lieutenants des comtés présentent, chaque année, une liste de trois personnes, qu'ils estiment propres à remplir ces fonctions. Ces listes sont soumises au Souverain qui, sans les regarder, pique, au moyen d'un poinçon d'or, la feuille contenant les divers noms ; c'est ce qu'on nomme le *picking* du shériff. Celui dont le nom est ainsi piqué devient shériff pour l'année suivante. Un heureux hasard fait que le Souverain pique toujours le nom placé en tête de la liste.

l'administration locale [1], et le danger de ces continuels empiétements n'est pas sans causer certaines préoccupations aux amis de la vraie liberté. La fonction du libéralisme, dit un éminent auteur qui a récemment jeté le cri d'alarme. « était jadis de mettre une limite aux pouvoirs des Rois; la fonction du vrai libéralisme sera, dans l'avenir, de mettre une limite aux pouvoirs du Parlement [2]. »

Comme le fait judicieusement observer M. Herbert Spencer, ce n'est pas au profit du Souverain que s'opère ce mouvement, c'est le pouvoir législatif qui étend le domaine de son action et de son contrôle. Les agents chargés de nouvelles attributions, de même que ceux dont les fonctions sont récemment créées, restent, à la vérité, sous l'autorité des ministres de la Couronne, mais ces derniers étant les représentants de la majorité parlementaire, c'est bien aux Chambres qu'appartient, en réalité, le pouvoir effectif.

Quant au Souverain, son rôle légal, en qualité de chef du pouvoir exécutif, peut se résumer en deux mots : 1° défendre le royaume contre tout ennemi et assurer l'indépendance nationale; 2° diriger l'administration générale des affaires du pays.

II. — LE COMMANDEMENT DE L'ARMÉE.

De toutes les prérogatives de la royauté, la plus ancienne assurément, la plus importante peut-être et

1. Lire, sur cette question, le très intéressant et très remarquable article publié par M. Boutmy, dans les Annales de l'École des sciences politiques (n° d'avril 1886).
2. Herbert Spencer, *The man versus the state.*

celle que le Parlement et le pays ont considérée avec le plus de crainte et de jalousie, est aussi celle que l'on peut regarder aujourd'hui comme la plus insignifiante : c'est le commandement des armées. Les Rois saxons étaient des chefs militaires, les Rois normands étaient des guerriers. L'épée leur avait gagné un royaume et l'épée le leur conservait. Tout chevalier était tenu de fournir un cavalier pendant quarante jours, chaque année. Quant à l'infanterie, elle se composait de mercenaires ; toutefois, en cas de guerre importante ou de menace d'invasion, le Roi invitait tout homme libre à venir « défendre son Souverain, les terres et l'honneur de Sa Majesté, en Angleterre ou à l'étranger [1] ».

Bientôt cependant, deux sentiments se firent jour avec une grande force : la répulsion très vive inspirée aux Anglais par le séjour des mercenaires étrangers dans le pays et la répulsion, non moins vive, des nobles anglais à servir sur le continent. Aussi voyons-nous, dès le XIIe siècle, les soldats étrangers chassés d'Angleterre et les barons anglais payant au Roi le droit de *scutage*, sorte de taxe de remplacement, dont le produit permettait d'entretenir des mercenaires en France. En même temps, pour maintenir la paix à l'intérieur et pour repousser les invasions, l'acte de Henri II dit *assise d'armes*, de 1181, ordonnait à tout homme libre de se munir d'une cotte de mailles, d'une lance, d'un casque et d'un bouclier [2].

En outre, les forces nationales comprenaient tous

1. Stubbs, *Constitutional history*, vol. I, p. 430, 456.
2. Voir, pour le texte complet, Stubbs, *Select charters*, p, 154.

ceux qui étaient obligés, non par tenure féodale, mais en vertu du serment d'allégeance, de servir le Roi, c'est-à-dire, en fait, tous les hommes capables de porter les armes [1]. Le statut de Winchester [2] obligeait tout citoyen à fournir, selon ses moyens, une quantité déterminée d'armes, pour maintenir la paix, mais les levées générales étaient fort rares : on en trouve des traces, dans les anciens documents, sous les règnes de Jean en 1205 et en 1213, de Henri III en 1220, en 1224, en 1267 et d'Édouard Ier en 1297; en général, d'ailleurs, on n'appelait qu'un nombre restreint de soldats.

Les levées de troupes des tenanciers directs de la Couronne présentent, à cette époque, une certaine analogie avec les convocations du conseil commun du royaume : les grands barons étaient sommés, par un *writ* spécial, de comparaître, à certain jour, avec le nombre dû de chevaliers, de chevaux et d'armes, pour le service du Roi [3]. Les shériffs convoquaient les petits tenanciers et veillaient à leur équipement. Lorsque l'appel était fait dans un but evidemment compris parmi les obligations féodales, les vassaux étaient convoqués *in fide quâ nobis tenemini*, ou *sub debito fidelitatis*. S'il était adressé en vue d'une entreprise devant durer plus de quarante jours, le Roi employait une formule moins impérative :

1. Pour l'organisation de ces troupes, voir *Royal letters*, I, 371. — Stubbs, *Select charters*, p. 362. — Statut de Winchester, *Select charters*, p. 459.

2. 13, Édouard VI, chap. 6. Abrogé par l'acte Jacques Ier, chap. 25.

3. Dans les appendices au rapport de la Chambre des lords sur la dignité de la pairie, on trouve de très nombreux exemples de ces convocations.

affectuose rogamus[1], en constatant que cette demande ne constituait pas un précédent pour l'avenir. Les réclamations suscitées par les levées devinrent si nombreuses et si vives, au XIVe siècle, qu'Édouard III dut consentir, en 1349, à n'en plus faire sans l'autorisation du parlement[2].

Sous les règnes de Henri VI et de ses successeurs, jusqu'à celui de Henri VIII, il n'y avait point d'armée, en temps de paix. Henri VII avait établi une garde de cinquante archers et Henri VIII avait cinquante gardes à cheval, chacun avec un archer, un porte-lance et un coutelier, mais l'entretien de ces hommes étant trop coûteux, ils furent licenciés[3]. Toutefois les Souverains délivraient parfois des commissions de revue à des officiers, qui se rendaient dans les divers comtés, pour exercer les habitants au maniement des armes, mais nul ne pouvait être contraint à sortir de son comté qu'en vertu d'une loi[4]. Henri VIII créa des lieutenants de comté pour représenter, d'une façon permanente, le Souverain et veiller à l'instruction militaire des habitants.

La question de la milice fut la cause immédiate de la rupture entre Charles Ier et le Parlement, qui lui contestait le droit de la commander. Les événements du XVIIe siècle sont assez connus pour qu'il ne soit pas nécessaire d'indiquer le rôle qu'y joua l'armée.

Au moment de la restauration, il fallut licencier

1. Summons d'Édouard Ier, en 1277.
2. Acte 1, Édouard III, ch. 5.
3. Hallam, *Constitutional history*, I, 59.
4. Acte 1. Édouard III, st. 2, ch. 5; et 25, Édouard III, st. 5, chap. 8.

cinquante mille hommes accoutumés à la profession des armes ; les craintes qu'excitait cette mesure ne se vérifièrent pas et, quelques mois après, rien n'indiquait que cette formidable armée était confondue dans la masse de la nation. Mais le souvenir de la tyrannie militaire et des périls qu'elle avait fait courir au pays avait laissé, dans l'esprit public, des souvenirs profonds. « Le nom d'armée permanente, dit Macaulay, fut longtemps en horreur, et il est remarquable que ce sentiment était encore plus vif chez les *cavaliers* que chez les *têtes rondes*. Cet instrument, qui pouvait rendre la monarchie absolue, devint heureusement un objet d'horreur pour le parti monarchique et continua longtemps à être associé, dans l'imagination des royalistes, avec les souvenirs du régicide [1]. »

Malgré le désir évident du Parlement, Charles II crut devoir conserver quelques troupes. L'état mal affermi du royaume, la dangereuse audace des fanatiques, étaient une raison, ou, du moins, une excuse suffisante pour garder quelques forces en outre des *yeomen* de la garde et des gentilshommes pensionnaires. Le régiment du général Monk, appelé le *Coldstream*, avec deux autres régiments, dont l'un fut formé de troupes amenées de Dunkerque, constituaient la garde royale, et ainsi commença l'armée régulière de la Grande-Bretagne [2]. En 1662, elle s'élevait à cinq mille hommes. En 1667, la flotte hollandaise s'étant approchée des côtes, on leva, en hâte, douze mille hommes de troupes; les Communes votèrent aussitôt

1. *History of England*, ch. I.
2. Grose, *Antiquités militaires*, I, 61.

une adresse, pour prier Sa Majesté de licencier, à la paix, ces nouvelles levées. Le Roi répondit qu'il était *trop anglais* pour vouloir gouverner avec l'apparence d'une armée permanente et, l'année suivante, les Chambres le remercièrent d'avoir renvoyé ces soldats. En 1673, pendant la seconde guerre contre la Hollande, le Roi mit sur pied des forces considérables et la Chambre des communes vota une résolution portant qu'une armée permanente est un grief public; l'année suivante, elle réclama le licenciement, qui fut effectué peu après. Mais, en 1678, Charles leva vingt mille hommes, sous prétexte de la menace d'une guerre avec la France; le Parlement effrayé ne vota les subsides qu'à la condition que ces troupes seraient congédiées. Le Roi accepta les fonds et éluda la promesse, assurant ensuite que l'armée avait été indispensable, mais qu'il était prêt à la dissoudre si le Parlement le désirait. La Chambre des communes adopta, à l'unanimité, le 25 novembre, une résolution portant que cela était absolument nécessaire à la sûreté de la personne de Sa Majesté et à la préservation de la paix.

Mais, d'un autre côté, le Parlement, en votant une loi pour réorganiser la milice, reconnut formellement que le commandement en appartenait au Roi [1], et un autre acte de la même année déclara que le suprême commandement des forces de terre et de mer a toujours été, par les lois d'Angleterre, le privilège incontestable de la Couronne seule et que ni l'une ni l'autre Chambre du Parlement n'y peuvent rien prétendre [2].

1. Acte 13, Charles II, ch. 6.
2. Acte 13, Charles II, ch. 1.

Aussitôt après la paix de Ryswick, les Communes décidèrent que toutes les troupes levées depuis 1680 seraient licenciées et que l'armée serait réduite à dix mille hommes[1]; le Roi ayant gardé seize mille soldats, en dépit de ce vote, le Parlement nouvellement élu le contraignit à n'en conserver que sept mille[2] et à congédier tous les mercenaires hollandais et français. Jacques II entretint des armées, sans que le Parlement protestât formellement[3], mais on inséra, dans la *déclaration des droits*, un article portant que le maintien d'une armée permanente, en temps de paix, sans le consentement des Chambres, est un acte illégal.

Jusqu'à ces dernières années, le droit d'entretenir une armée était renouvelé, chaque année, par une loi dite *act of mutiny*. C'est seulement depuis 1881 qu'un statut général a établi un règlement permanent pour l'armée[4], mais cette loi elle-même doit être maintenue annuellement par un vote spécial du Parlement.

Quant au mode de recrutement de l'armée, la presse des soldats en temps de guerre, jadis considérée comme faisant partie de la prérogative royale, avait été condamnée par le Long Parlement. Mais, au moment de la guerre d'Amérique, les Chambres l'autorisèrent, à l'égard de tous les gens oisifs et déréglés, ne se livrant à

1. *Commons Journal*, 11 décembre 1697.
2. *Commons Journal*, 17 décembre 1698.
3. Le Roi ayant annoncé, dans son discours du 9 novembre 1689, son intention de garder sur pied son armée, les Communes se contentèrent de voter un bill destiné à améliorer le service de la milice, timide désapprobation d'une armée permanente, mais personne ne contesta la prérogative royale.
4. Actes 44 et 45, Victoria, ch. 58.

aucun métier et n'ayant pas de quoi vivre[1]. Depuis lors, le seul mode reconnu par la loi est celui des engagements volontaires.

C'est également par ce moyen que se recrute la milice, récemment réorganisée[2]; toutefois, en cas d'insuffisance du nombre des engagés, le gouvernement a le droit de pourvoir au recrutement de ce corps par voie de tirage au sort. Enfin, depuis 25 ans, de nouveaux régiments se sont formés, sous le nom de *volontaires*: leur organisation est réglée par deux actes spéciaux[3].

Un important débat s'est élevé, pendant la session de 1878, à propos de l'appel d'une partie des régiments de l'Inde, qui furent envoyés à Malte. L'opposition soutenait qu'aux termes du *bill des droits*, le Souverain ne peut permettre à aucune troupe étrangère de débarquer sur le territoire britannique, sans le consentement du Parlement. Il avait fallu un acte pour autoriser Guillaume III à faire passer des armées hollandaises en Irlande, et Georges III à envoyer en Amérique des soldats hanovriens. Si l'on violait l'ancienne loi, rien n'empêcherait le Souverain d'appeler les cipayes à Londres. Le premier ministre répondit que la défense portée en 1688 ne s'appliquait qu'au sol du Royaume-Uni proprement dit et que, d'ailleurs, les troupes indiennes ne pouvaient être regardées [illegible] étrangères. Le vote de blâme fut rejeté par une majorité de cent voix.

On a vu que la loi confère au Souverain [illegible]

1. [illegible]
2. [illegible]
3. [illegible]

dement des armées de terre et de mer [1]. C'est un droit qu'il a rarement exercé depuis la révolution de 1688 : le dernier cas où un monarque anglais a commandé les troupes en campagne remonte au temps du siège de Dettingen, sous Georges II.

La situation est, d'ailleurs, assez délicate, lorsqu'une femme occupe le trône; aussi les ministres de la Reine Victoria avaient-ils songé à tourner la difficulté, en offrant à l'époux de Sa Majesté le titre de commandant en chef de l'armée. Celui-ci crut devoir refuser : « Je comprends bien, disait-il, que la théorie de la Constitution anglaise étant que le Souverain commande l'armée, et cela ayant été jusqu'ici la coutume, c'est une source de grande faiblesse pour la Couronne que le Souverain, étant une femme, ne puisse exercer le commandement comme il le devrait et donner au commandant en chef tout l'appui dont il a besoin, dans les circonstances ordinaires; mais tout cela ne fait qu'ajouter, à tous ceux qui m'incombent, un devoir nouveau et spécial, celui d'étudier avec une attention et un soin tout particuliers les affaires militaires [2]. »

A la suite de ce refus, le commandement en chef a été conféré au duc de Cambridge, oncle de la Reine.

III. — LE COMMANDEMENT DES FLOTTES.

L'armée ne joue qu'un rôle secondaire dans la défense du pays; le vrai rempart de l'Angleterre, c'est

1. Acte 13, Charles II, ch. VI. — Cox, Institution, 594. — Rowland, *A manual of the english Constitution.*
2. Sir Th. Martin, *Life of the prince Albert*, p. 352.

l'Océan, sa vraie force, c'est sa flotte. Il n'y avait pas autrefois de marine nationale : en cas de besoin, le Roi levait une flotte de mercenaires et, lorsqu'une expédition était décidée, les shériffs des comtés maritimes et les barons des cinq ports mettaient en réquisition les bâtiments nécessaires. Toutefois, en 1294, Edouard Ier voulut organiser sérieusement ce moyen de défense, il nomma William Leyburne capitaine de tous les gens de mer et marins du royaume et John de Bottetourt gardien des côtes, de la Tamise à l'Écosse. Il invita les shériffs à rassembler tous les hommes mis hors la loi, en leur promettant amnistie et salaire, et ordonna de requérir les marins, les vaisseaux, les vivres et les armes nécessaires, en payant un prix raisonnable. En 1306, Gervas Alard est nommé capitaine et amiral de la flotte, de Douvres au comté de Cornouailles, Edouard Charles, amiral, de la Tamise à Berwick, et un autre officier est désigné pour la mer d'Irlande; ce système subsista jusqu'au moment où un grand amiral fut nommé, en 1360[1].

Peu à peu la marine s'organisa, mais, à la fin du XVIIe siècle encore, il n'y avait pas d'officiers de marine et les vaisseaux étaient commandés par des militaires. Les plus grandes flottes avaient été confiées à un officier de cavalerie, Rupert, et à Monk, qui criait au timonnier : *Demi-tour à gauche!* Les capitaines des vaisseaux se chargeaient du transport des marchandises précieuses et la discipline était à l'unisson du commandement. « Le capitaine se moquait de l'ami-

1. Stubbs, *Constitutional history*. II, 289.

rauté et l'équipage se moquait du capitaine [1]. »

C'est du règne de Charles II que datent les premiers actes portant organisation de la flotte [2]. Le recrutement s'opérait par voie d'engagements volontaires et, au besoin, par la presse. Le droit de presse semble avoir été employé à toute époque, aussi le considère-t-on comme consacré par la loi coutumière : plusieurs actes, rendus depuis le règne de Richard II jusqu'à notre époque, y ont apporté des tempéraments, sans le supprimer [3], et l'histoire est pleine du récit des horreurs de cet odieux régime. Des bandes sans foi ni loi cernaient les églises, les villages même; à leur approche, on fuyait comme devant l'ennemi, parfois on prenait les armes pour les repousser : c'était une coutume barbare, mais les plus grands hommes d'Etat, tout en la condamnant en principe, la défendaient, en fait, par la maxime : *Salus populi suprema lex esto*. On ne se fit même pas faute, pendant la guerre d'Amérique, de prendre des hommes formellement exemptés par la loi : l'acte d'*habeas corpus* n'existait point pour les victimes, qui, une fois prises, l'étaient pour la vie. Le Parlement ratifia tout [4].

Contrairement à l'armée, la marine a une existence permanente [5]; mais l'effectif des hommes et le nombre des batiments sont, en réalité, fixés annuellement par la loi de finances.

1. Macaulay, *History of England*, I, 3.
2. Acte 13, Charles II, ch. 9 (abrogé 22, Georges II, ch. 33).
3. Actes 2, Richard II, ch. 4. — 31 et 32, Victoria, chap, 45.
4. Acte 35, Georges III, ch. 34.
5. La discipline navale est aujourd'hui reglée par l'acte 29 et 30, Victoria, ch. 109.

Tous les règlements et ordonnances relatifs à l'armée et à la marine sont édictés par le Souverain. C'est en vertu de ce pouvoir, de tout temps reconnu, que la Reine a rendu, le 20 juillet 1871, une ordonnance pour supprimer le système d'achat des grades dans l'armée [1].

Toute nomination et toute promotion à un grade quelconque émanent du chef de l'État : il était même d'usage que le monarque signât personnellement chaque commission séparée, pour l'armée et pour la marine ; il en résultait une accumulation énorme de papiers et un arriéré formidable [2]. En 1862, la Reine était arrivée, non sans un rude labeur, à signer les commissions remontant à l'année 1858 et, pour se mettre au courant, elle avait encore à signer 15,931 documents de cette espèce [3]. Une loi fut alors votée pour décider que les commissions pourraient être désormais signées par le commandant en chef et le secrétaire d'État [4], et la Reine n'est plus obligée de signer aujourd'hui que les brevets de première nomination, mais non ceux de promotion.

IV. — L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.

Le Souverain peut seul ordonner ou autoriser la construction des châteaux forts ou places de guerre, pré-

1. La Chambre des lords avait repoussé, dans un bill relatif à l'armée, une clause conçue en ce sens et déjà votée par la Chambre des communes. Le gouvernement de M. Gladstone tourna la difficulté en recourant à l'usage de la prérogative royale. La question a donné lieu à des débats dans les deux Chambres, mais, en somme, la validité de l'acte a été maintenue.
2. Todd, *Parliamentary government*, I, 239.
3. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. CLXXX, p. 973.
4. Acte 25, Victoria, ch. 4.

rogative d'autant plus essentielle autrefois qu'au temps de Henri II il y avait, au dire de Mathieu Pâris, plus de onze cents châteaux forts en Angleterre [1], et Guillaume de Neubourg fait remarquer que, sous le règne d'Étienne, il y avait autant de Rois ou plutôt de tyrans que de propriétaires de châteaux forts. Ces forteresses ayant été, en grande partie, rasées pendant les guerres civiles, les Rois se montrèrent rarement disposés à en autoriser la reconstruction.

En cas de troubles graves, d'invasion ou d'insurrection, le Souverain peut proclamer la loi martiale [2] qui est, disent les auteurs, une loi non écrite et n'ayant point de principes fixes [3], mais les ministres sont responsables devant le Parlement de l'usage qui peut être fait de ces pouvoirs extraordinaires. En outre, bien que le droit que s'arrogeait jadis le Souverain de dispenser de l'exécution des lois ou même de rendre, sous forme d'ordonnances ou de proclamations *en conseil*, de véritables lois, ait été formellement déclaré illégal par le *Bill des droits*, on admet que le Roi peut, dans des cas graves et urgents, suspendre temporairement, sur l'avis de ses ministres, l'exécution de certaines lois et même prendre des mesures illégales, sauf à les faire ratifier, dans le plus bref délai possible, par le Parlement et à demander, en même temps, un *bill* d'indemnité .

C'est au point de vue de la défense du royaume autant qu'à celui des revenus de l'État que le Souverain a

1. Inst. II, 31.
2. *Queen's regulations and orders for the army*. Ed. 1853, p. 207.
3. Finlason, *On martial law*. — Hansard, 184, p. 1067.
4. Sir Robert Peel, *Mémoires*, vol. II, p. 131.

été considéré comme propriétaire des rivages de la mer et investi du droit d'autoriser la construction des ports qui permettent aux personnes et aux marchandises de pénétrer dans le royaume et d'en sortir ; dès le règne du roi Jean, des vaisseaux furent saisis pour avoir abordé, sur certains points de la côte, où il n'y avait point de ports.

Dans les premiers temps de la conquête normande, cinq ports : Hastings, Romney, Hythe, Douvres et Sandwich avaient reçu de très nombreux privilèges. Leur importance, par suite du voisinage des côtes de France, était regardée comme considérable et un *lord warden* avait été chargé de leur surveillance. Le nombre et l'étendue des ports ont été, sans cesse, en augmentant, pendant les derniers siècles. Une loi du règne de Henri IV défendait de décharger ou d'embarquer des marchandises en dehors des grands ports [1], des actes plus récents, abrogeant plusieurs anciens statuts, confient aux lords de la Trésorerie le soin de fixer les limites des ports et des quais [2]. Quant aux constructions nouvelles, une loi est aujourd'hui nécessaire pour les autoriser [3].

La législation donne encore au Souverain le pouvoir de défendre, par une proclamation ou par un ordre *en conseil*, l'importation ou l'exportation des armes de guerre, munitions, poudre ou autres approvisionnements [4].

1. Acte 4, Henri IV, ch. 20.
2. Actes 39 et 40, Victoria, ch. 31.
3. Actes 24 et 25, Victoria, ch. 45.
4. Actes 39 et 40, Victoria, ch. 36.

Les anciens jurisconsultes, notamment Britton, qui vivait sous Édouard Ier, et sir Edward Coke, contemporain d'Édouard III, reconnaissent au Roi le pouvoir d'empêcher tout sujet anglais de sortir du royaume ; une loi formelle avait été édictée, en ce sens, sous Richard II [1], mais elle est aujourd'hui abrogée [2]. Toutefois, le Souverain peut toujours, par un *writ* spécial de *ne exeat regno*, interdire à toute personne de quitter le sol britannique, sous peine de confiscation de ses biens et d'emprisonnement. Cette faculté n'est employée aujourd'hui que comme forme de procédure, lorsque les cours de justice veulent empêcher un individu de passer à l'étranger ou de dissimuler ses biens, dans le but d'échapper à une condamnation.

En ce qui concerne les affaires intérieures, le Souverain nomme les ministres et les fonctionnaires chargés de diriger les divers services publics ; il peut, au besoin, les révoquer. Il rend, pour assurer l'exécution des lois, des ordonnances ou proclamations et règle, par des ordres en conseil, toutes les questions dont le législateur lui a remis la décision. Les droits respectifs du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif sont, d'ailleurs, assez nettement définis, tant par l'usage que par les règlements permanents (*standing orders*) des deux Chambres. Ces documents contiennent l'énumération détaillée des affaires qui doivent être réglées par des bills privés, et plusieurs lois décident que certaines questions peuvent faire l'objet d'ordonnances provisoires (*provisional orders*), ren-

1. Acte 5, Richard II, ch. 2.
2. Acte 4, Jacques I, ch. 1.

dues par les ministres et soumises à l'approbation du Parlement. J'aurai l'occasion de traiter ultérieurement ces divers points, et je me borne à indiquer ici certains droits et certains devoirs du Souverain, résultant de la loi coutumière.

Le Roi est considéré comme l'arbitre du commerce et lui seul peut autoriser l'établissement des foires et marchés et fixer les droits à percevoir. L'établissement des poids et mesures légales avait toujours été regardé comme une prérogative du Souverain[1]. Richard Ier avait, en 1197, ordonné l'uniformité des poids et mesures dans tout le royaume, et une série de dispositions avaient été prises, depuis lors, sous divers règnes; mais la matière est aujourd'hui rentrée dans le domaine du législateur, et une loi de 1878[2], abrogeant toutes les prescriptions antérieures, contient toutes les dispositions légales applicables à ce sujet.

Soutien des petits et des faibles, le Souverain est le protecteur des fous, des idiots et des mineurs[3]; c'est le lord haut chancelier qui exerce, en son nom, ce patronage.

Le droit de battre monnaie est essentiellement régalien et, s'il a été jadis exercé par certains monastères et par quelques évêques, ce n'a jamais été qu'en vertu d'un privilège accordé par le Roi[4]. Des proclamations royales fixent le nom et la valeur des diverses pièces frappées par la Monnaie, autorisent la circulation des

1. Blackstone, *Commentaries*, livre I, ch. VI.
2. Actes, 41 et 42, Victoria, ch. 49.
3. Actes, 17, Edouard II, ch. 1. — 16 et 17, Victoria, ch. 70. — 25 et 26, Victoria, ch. 86.
4. Sir Matthew Hale, *Hist.* P. C, 191.

monnaies étrangères, en fixent la valeur, ordonnent le retrait des anciennes pièces, etc. Aujourd'hui cependant ces questions sont presque toujours réglées par des lois.

Le Roi est légalement regardé comme l'unique propriétaire du sol : toutes les terres sont considérées comme des fiefs mouvants de lui, tous les domaines de l'État sont censés sa propriété, tous les revenus publics sont ses revenus propres et, lorsque le Parlement vote le budget, c'est à la Couronne qu'il accorde des subsides. Ce sont là d'anciennes formules légales, que Blackstone et les légistes répètent à l'envi : en fait, comme on le verra plus loin, le domaine de la Couronne est administré par l'État, qui, seul, en perçoit les revenus, et le produit des impôts est exclusivement employé aux dépenses autorisées par le Parlement, le Souverain n'ayant à sa disposition que la somme votée, au début de son règne, à titre de liste civile.

L'administration proprement dite des affaires de l'État est confiée aux ministres, et c'est sur leurs propositions respectives que le Monarque prend les décisions nécessaires. C'est ainsi que la Reine est appelée à donner son assentiment et sa signature à une foule innombrable de documents officiels, qui n'ont pas trait à la politique, dont le contenu est insignifiant, et que le moindre employé pourrait aussi bien signer qu'elle-même. Georges III avait coutume de lire une quantité considérable de pièces avant de les signer; il cessa de le faire quand lord Thurlow lui déclara qu'il était « absurde d'examiner des papiers qu'on ne peut comprendre ».

« On prétend, dit M. Bagehot, dans son excellent livre sur la Constitution, qu'un homme d'État, un peu libre dans ses propos, a trouvé le moyen de défendre cet abus, en disant : Il se peut faire qu'un sot monte sur le trône et, dans ce cas, il serait bon de lui réserver beaucoup d'occupations d'une nature telle qu'il ne puisse pas faire de mal. Mais c'est un enfantillage d'entasser tant de besogne routinière sur les bras d'un Souverain. C'est là un débris du temps passé, où Georges III voulait connaître par lui-même les détails les plus vulgaires, et ne donner qu'un assentiment motivé aux mesures les plus insignifiantes [1].

En réalité, l'administration du pays est confiée : pour les affaires locales, à des autorités indépendantes dans leurs sphères respectives, pour les affaires de l'État, à des ministres nommés, en droit, par le Souverain, en fait par le Parlement. Plus on examine le fond des choses et plus l'on arrive à se persuader que la distinction entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif a presque entièrement cessé d'exister [2].

1. Bagehot, *The english Constitution*, p. 182.

2. C'est l'observation que faisait, il y a déjà vingt ans, un homme d'Etat : « Depuis l'établissement du régime parlementaire, l'ancienne manière de décrire la Constitution a cessé d'être exacte, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont virtuellement dans les mêmes mains. (Earl Grey, *Parliamentary government*, 1864.)

CHAPITRE IX

LE SOUVERAIN EN PARLEMENT

I. Le Souverain, partie du Parlement — II. Action du Souverain sur la constitution du Parlement — III. Convocation des Chambres — IV. Rapports du Souverain avec le Parlement — V. Le droit de veto — VI. Droit de prorogation et de dissolution — VII. Cas de dissolution.

I. — LE SOUVERAIN, PARTIE DU PARLEMENT.

Le Roi est partie essentielle et constituante du Parlement, dont il est, dit sir E. Coke, « la tête, le principe et la fin [1]. » Sa part de pouvoir législatif est fixée par l'usage, bien plus encore que par la loi ; elle a, sans cesse, été s'amoindrissant, et l'on serait parfois tenté d'oublier, en constatant la situation actuelle, que, si les Souverains, qui règnent depuis deux siècles, tiennent exclusivement leurs droits du Parlement, le Parlement lui-même doit aux monarques son existence et la plupart de ses privilèges.

Les Rois Saxons consultaient le *witenagemot*, mais tous les membres de cette assemblée étaient nommés par eux et les Rois Normands, quoique ayant une grande autorité sur le conseil commun du royaume, ne se croyaient cependant pas obligés de prendre son avis

1. Caput, principium et finis (4 Inst. 6).

sur tous les sujets qui peuvent êtres considérés comme rentrant dans le domaine législatif. Peu à peu, le Parlement se constitua, dans les conditions qui seront ultérieurement indiquées, et il étendit successivement le cercle de ses attributions ; mais il n'en resta pas moins soumis, dans une certaine mesure, au bon plaisir de la Couronne. Aujourd'hui encore, malgré l'immense étendue de son pouvoir, son action est légalement limitée par la prérogative royale.

Cette prérogative s'applique à cinq objets divers :

1° La constitution du Parlement,

2° La convocation des Chambres,

3° Les délibérations des deux Assemblées,

4° L'approbation des lois,

5° La prorogation et la dissolution du Parlement.

II. — ACTION DU SOUVERAIN SUR LA CONSTITUTION DU PARLEMENT.

L'action du Souverain sur la constitution du Parlement était jadis illimitée. Les Rois appelaient au grand Conseil ceux des tenanciers directs dont il leur plaisait de prendre l'avis ; le nombre variait à chaque réunion, certains barons étaient convoqués, une ou plusieurs fois, puis cessaient de l'être, d'autres, qui n'avaient jamais reçu de convocation étaient appelés. Il n'y avait, en fait, d'autre loi que le bon plaisir du Monarque. Peu à peu cependant, comme j'aurai l'occasion de l'expliquer, certaines règles s'établirent, le principe de l'hérédité de la pairie fut posé et les conditions en furent fixées par l'usage. Il fut reconnu que tout pair, une fois convoqué au

Parlement, en faisait à jamais partie; bien plus, le droit de siéger étant devenu héréditaire, les descendants de ceux qu'un Roi avait appelés à la Chambre Haute y siégèrent de droit, sans que la Couronne les en pût empêcher. Le Souverain n'avait donc plus le pouvoir de dissoudre l'assemblée, dont l'existence perpétuelle et le renouvellement automatique se trouvèrent ainsi réglés en dehors de l'intervention royale. Les actes d'union de l'Écosse et de l'Irlande, ayant organisé la représentation parlementaire des pairies de ces deux pays, ont également imposé à la Couronne des règles dont elle ne peut s'écarter. Aucune pairie écossaise ne peut plus être créée et la faculté de conférer des pairies irlandaises n'est plus exercée, depuis quelques années.

Le seul droit que conserve le Souverain est celui de créer de nouvelles pairies du Royaume-Uni et, sur ce point, nulle limite n'est imposée à sa prérogative. Il peut, quand et comme il veut, appeler à la Chambre des lords tout citoyen anglais ou naturalisé. La liberté de son choix est absolue, quant à la qualité des élus et quant au nombre des nominations. Ce droit de création est l'unique moyen d'action que le Monarque possède sur la Chambre des lords. Il est, à la fois, immense et insuffisant : immense parce qu'il permet, à un moment donné, de briser toute résistance, en nommant un nombre de pairs assez considérable pour former une majorité dans le sens voulu, insuffisant parce que c'est là un *summum jus*, auquel la Couronne ne pourrait avoir recours que dans des circonstances absolument exceptionnelles. Quelle qu'en soit d'ailleurs

l'importance, nul n'en saurait contester l'absolue nécessité.

Du moment où la Chambre des lords ne peut être dissoute, il est indispensable que le Souverain possède un moyen d'action, qui lui permette de terminer, au besoin, des conflits dangereux. On peut supposer, et l'hypothèse n'est point vaine, qu'une mesure votée par la Chambre des communes, avec l'appui des ministres, soit rejetée par la Chambre Haute, et qu'à la suite d'une dissolution et d'élections nouvelles, le pays envoie au Parlement une majorité de députés ayant reçu, du corps électoral, le mandat formel de faire passer la loi. Qu'arriverait-il, s'il n'existait aucun moyen de vaincre la résistance de la Chambre des lords? Et, d'un autre côté, à quel procédé pourrait-on recourir pour amener à composition une Assemblée inamovible, si la Couronne n'avait pas le droit illimité de nomination?

Telle est la situation que l'on faillit créer, au commencement du siècle dernier. Les lords, naturellement jaloux de leurs privilèges, n'avaient pas vu sans déplaisir les nombreuses nominations faites, sous la reine Anne et au début du règne de Georges Ier. Le Roi, pour leur donner satisfaction, peut-être aussi pour assurer la prépondérance des *tories*, qui aurait pu se trouver compromise, le jour où le prince de Galles, qui passait pour favorable aux *whigs*, arriverait au pouvoir, consentit à l'abandon d'une partie de sa prérogative [1]. Il autorisa le duc de Somerset à présenter une loi de limitation de la pairie.

1. Message royal du 2 mars 1718.

Aux termes du bill de 1718, le Souverain ne pouvait désormais nommer que six pairs, de façon à porter le nombre total des membres de la Chambre à cent quatre-vingt-quatre. Il lui restait, toutefois, la faculté de créer une nouvelle pairie, lors de chaque extinction qui viendrait à se produire. On proposait enfin de nommer vingt-cinq pairs héréditaires pour l'Ecosse, en remplacement des seize pairs représentants. La mesure fut votée, mais elle suscita de telles clameurs, au sein de la Chambre des communes et dans le pays, que l'on jugea prudent de l'ajourner [1]. Elle fut reprise, pendant la session suivante, par le duc de Buckingham, mais violemment attaquée, aux Communes, par sir Robert Walpole, elle fut rejetée, le 1er décembre 1719, à la majorité de 269 voix contre 177 [2].

Il ne faudrait pas croire que la prérogative royale, dont l'existence a toujours été regardée comme absolument essentielle au libre jeu des institutions parlementaires, ait été fréquemment employée. A peine citerait-on un cas : sous le règne de la reine Anne, une majorité de la Chambre des lords avait présenté à la Couronne une adresse, pour l'inviter à ne point conclure la paix avec l'Espagne. Le ministère obtint, de Sa Majesté, le droit de créer un nombre de pairs suffisant pour déplacer la majorité et assurer l'exercice régulier de la Constitution ; il suffit de douze nominations pour atteindre ce but [3].

Lord Oxford, qui avait conseillé la mesure, fut mis en

1. *Parliamentary history*, vol. VII, p. 609.
2. Coxe's, *Life of Walpole*, I, 116.
3. Lord John Russell, *Souvenirs*, p. 108.

accusation, et il s'en fallut de peu qu'il ne fût condamné [1].

Si l'usage de la prérogative a été aussi rare, c'est qu'il en est de ce droit comme de beaucoup d'autres. Son existence suffit à en rendre l'exercice inutile, mais son action silencieuse n'en est pas moins profonde. C'est une épée de Damoclès constamment suspendue sur la tête des nobles pairs, et la crainte de la prérogative a souvent été, pour eux, le commencement de la sagesse. On l'a bien vu, lors de la première réforme parlementaire. Le Cabinet soutenu par le Roi, poussé par l'opinion, possédant la majorité dans la Chambre des communes, avait vu le *reform bill* repoussé par la Chambre Haute, dans laquelle les *tories* avaient une énorme majorité. En effet, de 1784 à 1830, la prérogative avait été exercée presque exclusivement par les chefs de ce parti. Pitt avait créé cent pairs, Liverpool en avait nommé quinze à la fois, et l'ancien équilibre des partis avait été complètement modifié ; lord Grey avait donc contre lui une majorité

1. L'article XVI de l'acte d'accusation contre le comte d'Oxford porte qu'il a fait tous ses efforts pour renverser l'ancienne constitution du Parlement, grande et unique sécurité de la prérogative de la couronne et des droits, libertés et propriétés du peuple, et a très malicieusement décidé de porter un coup fatal, de nature à détruire la liberté et l'indépendance de la Chambre des lords, le grand ornement et le plus sûr appui de la Couronne impériale de ce Royaume... en conseillant à Sa Majesté de faire et créer douze pairs du Royaume et lords du Parlement, lesquels ont pris séance le 2 janvier 1711..., faisant ainsi exercer, de la manière la plus contraire aux précédents et la plus dangereuse, la prérogative utile et indiscutable que la sagesse des lois et la constitution de ce Royaume ont confiée à la Couronne pour récompenser les vertus signalées et les mérites distingués...pervertissant ainsi la vraie et seule raison de cette grande et utile prérogative, au déshonneur de la Couronne et au détriment irréparable de la constitution du Parlement. (*Parliamentary history*, vol. VII, p. 103)

de quatre-vingt voix. Le Roi finit par l'autoriser à créer des pairs, en nombre suffisant pour faire passer le bill [1].

Les ministres auraient-ils réellement fait usage de cette faculté ? D'après M. Roebuck [2], lord Grey et le lord Chancelier avaient déclaré que, si les lords avaient tenu bon, le ministère se serait retiré ou aurait abandonné le bill, plutôt que d'exiger du Roi l'accomplissement de la promesse qu'il avait faite avec tant de répugnance ; d'un autre côté, lord Althorp écrivant à lord Grey, au mois de novembre 1831, indiquait bien qu'il fallait demander au Roi « un pouvoir dont la possession rendrait l'usage inutile [3] ». Et le mois suivant, il mandait à son père : « lord Grey est tout à fait décidé à ne pas faire une promotion de pairs et je partage son avis. Créer quarante ou soixante pairs serait faire une révolution certaine pour empêcher une révolution contingente [4]. »

Quoiqu'il en soit, la Chambre Haute céda devant la menace, il y eut un grand nombre d'abstentions et la loi fut votée. Plusieurs hommes d'État se sont demandé si la façon dont ce résultat avait été obtenu n'était pas plus dangereuse, pour l'autorité de la Chambre des lords, que la création d'un certain nombre de pairs [5].

Cette question de la création des pairies est précisément une de celles qui peuvent amener un conflit entre

1. *The correspondance of the late earl Grey with H. M. William IV*, etc., from November 1830 to June 1838, vol. II, p. 464.
2. *History of the whigh ministry of* 1830 *to the passing of the reform bill*, vol. II, p. 335.
3. *Memoirs of lord Althorp*, by sir Denis le Marchant, p. 371.
4. *Memoirs*, p. 374. Voir aussi la lettre de lord Grey du 11 mars 1832, p. 411.
5. Lord John Russell, *Souvenirs*, p. 108.

la loi et la Constitution : tel acte peut être parfaitement légal, mais en même temps inconstitutionnel, c'est à dire contraire à l'usage et aux précédents [1]. Aucun tribunal ne pourrait contester le droit du Souverain, mais le Parlement pourrait mettre en accusation les ministres qui auraient conseillé la mesure [2]. C'est, en effet, sur la proposition et sur l'avis du Cabinet, et plus spécialement du premier ministre, qu'ont lieu toutes les nominations ou les promotions dans la pairie. Il n'est guère qu'une occasion où le Monarque prenne l'initiative : lorsque le premier ministre lui-même se retire, le chef de l'État lui offre généralement un siège à la Chambre des lords.

Si les droits du Souverain, relativement à la Chambre Haute, étaient jadis importants, ils étaient bien plus considérables encore, en ce qui concerne la composition de la branche populaire de la législature. C'est par un acte de la volonté royale que les représentants des comtés, des cités et des bourgs avaient été convoqués, à la fin du XIII[e] siècle. Cette volonté seule avait fixé leur nombre. Le caprice des Rois, leurs intérêts ou le soin de leur influence avaient été les seuls motifs qui avaient fait con-

1. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law*, ch XI.
2. Chacun sait que le Souverain peut créer un nombre illimité de pairs; il n'y a pas plus de limites quant à la qualité que quant au nombre, et toute personne quelconque peut être élevée à la pairie. Le Souverain peut donc envoyer ici cinq cents personnes ayant le droit incontestable de siéger à la Chambre des lords... Mais si le lord Chancelier mettait le grand sceau à ces lettres patentes de création, le crime qu'il commettrait, parfaitement légal, mais également inconstitutionnel, véritable violation de la constitution, crime et délit tout ensemble, il payerait, sinon en fait, au moins en droit, un tel crime de la peine de mort. (Lord Brougham. Séance de la Chambre des lords du 22 janvier 1846. — Hansard, vol. LXXXIII, p. 35.)

férer, à telle ou telle ville, le droit d'élire des députés.

Ce moyen, aussi simple que sûr, de s'assurer une majorité, avait été employé par tous les Souverains.

Pour la première fois, sous Charles II, la Chambre des communes résolut de faire cesser ce qu'elle regardait comme un abus. Le Roi ayant fait nommer deux députés par la ville de Newark, qui n'avait jamais été représentée jusqu'alors, la Chambre considéra les élus comme des étrangers et, sans vouloir même les entendre, les contraignit à se retirer [1].

Depuis lors, la prérogative royale n'a plus été exercée et l'acte d'Union avec l'Écosse a été considéré comme n'en permettant plus l'usage. C'est au législateur seul qu'appartient aujourd'hui le droit de fixer le nombre des membres du Parlement et d'arrêter les limites des circonscriptions électorales. On verra dans quelle large mesure il en a fait usage depuis un demi-siècle.

III. — CONVOCATION DES CHAMBRES.

La prérogative royale est plus importante, en ce qui concerne la convocation du Parlement. Les Chambres ne peuvent légalement s'assembler que sur l'ordre du Souverain.

Ce principe est aussi ancien que le Parlement lui-même : il n'a jamais été contesté en droit et a été rarement violé en fait. On pourrait assurément trouver certaines circonstances, dans lesquelles la convocation a

1. *Parliamentary history*, III, p. 591, 30 octobre 1673.

été faite, au nom du Roi, par des sujets rebelles. Tel fut précisément le cas de l'assemblée où l'on vit, pour la première fois, siéger les représentants des comtés et des bourgs : elle fut convoquée, en 1265, alors que Henri III était prisonnier des barons, et l'on en pourrait dire autant du Parlement qui reconnut les prétendus titres de Henri IV à la couronne.

En dehors de ces faits, qui remontent d'ailleurs à des temps éloignés, on ne peut citer que deux occasions dans lesquelles ce principe n'ait pas été observé : ce fut au moment de la restauration de Charles II et lors de la révolution de 1688; mais le premier acte des Souverains fut de valider les décisions prises par les assemblées illégalement réunies, en déclarant toutefois que le fait de ces réunions spontanées, justifiées par les difficultés d'une situation exceptionnelle, ne pourrait être considéré comme créant un précédent.

Dans deux autres occasions, en 1788 et en 1810, le Parlement dut se réunir sans avoir été convoqué par le Souverain en personne, mais le consentement de Sa Majesté était, à bon droit, présumé. L'état de santé du roi Georges III était tel, à ces époques, que l'ordonnance de convocation et le message indiquant les causes de la réunion des Chambres dûrent être signés par des commissaires, au nom du Roi, et revêtus du grand sceau de l'État par le lord haut chancelier.

Il n'est qu'une circonstance dans laquelle le Parlement puisse s'assembler spontanément : c'est la mort du Souverain [1]. En pareil cas, si les Chambres ne sont

1. Acte 6, Anne, ch. 7.

pas en session, elles doivent se réunir immédiatement et, si leur dissolution a été prononcée, l'ordonnance est considérée comme non avenue et l'existence du Parlement est prolongée pendant six mois ; le nouveau Monarque a cependant le droit de le dissoudre avant l'expiration de ce délai [1].

La liberté du Souverain n'est cependant pas absolument entière, en ce qui concerne les convocations. Dès le commencement du XIVe siècle, le Parlement avait demandé qu'il y eût, au moins, une session chaque année. Un statut d'Édouard II [2] décida que le Parlement s'assemblerait une ou deux fois par an [3] et, sous le règne d'Édouard III, deux lois posèrent le principe qu'il y aurait une session chaque année [4].

Cette disposition fut souvent violée, et les Souverains prirent l'habitude d'espacer les sessions. Les irrégularités commencèrent sous Henri VI, elles continuèrent sous Édouard IV, qui laissa parfois s'écouler quatre années sans convoquer les Chambres, et elles s'accentuèrent davantage encore sous les Tudors,

1. Acte 37, Georges III, ch. 127.

2. Sir Erskine May ne mentionne que les actes d'Edouard III ; il est cependant certain que le premier statut sur la matière est celui de 1312.

3. Par ceo que multz des gentz sont délaiez en la court le Roi de lour demande. . et auxint multz des genz grévez, p. les ministres le Roi encontre dreiture desquels grevances hom ne purra avoir recoverir sanz comun plement, nous ordenons que le Roi teigne plement une foitz p. an ou deux foiz si mestre soit et ceo en lieu covenable (Ordonnance d'Edouard II ; 5e année, ch. 29. — *The statutes of the realm printed by command*, vol. I, p. 165.)

4 Ensement est acorde q' Parlement soit tenu chescun an une foitz ou plus si mestier soit (4 Édouard III, anno 1330, art. 14, *Statutes of the realm*, I, p. 265. Item pour meintenence des ditz articles et estatutz et redresser divers meschiefs et grevances q. veignent de jour en autre, soit plement tenuz chescun an si come autrefoitz estoit ordeigne p. estatut. (36, Édouard III, anno 1362, art. 10, *Statutes of the realm*, I, p. 374. Abrogé *Statute law revision act*, 1863.)

Élisabeth s'abstenant, pendant dix années, de réunir un seul Parlement.

Charles Ier alla plus loin : pendant douze années le Parlement ne tint aucune session. Ce fut pour prévenir le retour de pareils faits que le Long Parlement vota, en 1640, une loi, aux termes de laquelle le Chancelier ou garde du grand sceau devait prêter serment de convoquer un nouveau Parlement, dans un délai de trois ans, à dater de la dissolution du dernier[1]. En cas d'inexécution de cet édit, il était enjoint aux pairs, autorisés à cet effet, de s'assembler à Westminster, et d'expédier des *writs* aux shériffs. Les shériffs, si les pairs ne remplissaient pas ce devoir, avaient ordre de faire procéder aux élections ; et enfin, à défaut des shériffs, après un délai déterminé, les électeurs eux-mêmes devaient choisir leurs représentants.

Cette mesure révolutionnaire fut abrogée, à la Restauration [2], comme ayant été faite « en dérogation aux justes droits et à la prérogative de Sa Majesté inhérents à la Couronne impériale de ce royaume, pour la convocation des Parlements », mais la nouvelle loi ajoutait cependant que les Parlements ne pourraient pas être, à l'avenir, interrompus au delà de trois ans au plus [3].

En somme, la partie essentielle de l'acte du Long Parlement subsistait, on n'en avait fait disparaître que les clauses introduites pour en garantir l'observation.

1. Acte 16, Charles Ier, ch. 1.
2. Acte 1, Charles II, ch. 1.
3. Acte 16, Charles II, ch. 1.

Le Roi n'en considéra pas moins la loi comme entièrement abrogée et, lors de sa mort, il y avait déjà quatre années qu'aucun Parlement n'avait été réuni [1].

Le *Bill des droits* ne reproduisit pas la clause ancienne ; on y inséra simplement un article portant qu' « il sera fréquemment tenu des parlements ». Mais, quelques années plus tard, une loi intervint pour décider que les Chambres s'assembleraient, au moins, tous les trois ans [2]. Cette disposition a, depuis longtemps, cessé d'avoir un intérêt pratique. La nécessité de faire voter les lois de finances et les actes sur l'armée, aussi bien qu'un usage solidement établi, rendent obligatoire la convocation annuelle du Parlement, et la seule prérogative du Souverain [3] consiste à fixer l'époque du commencement de la session.

IV. — RAPPORTS DU SOUVERAIN AVEC LE PARLEMENT.

Les rapports entre la Couronne et les deux Chambres sont de diverse nature. Le Roi est toujours censé présent au Parlement, comme dans les cours de justice et, sous les Plantagenets, on considérait cette présence comme absolument essentielle, si ce n'est dans le cas de maladie constatée par douze membres du Parlement [4]. Ce fut seulement sous le règne de Henri IV qu'une déclaration royale, approuvée par les pairs, permit aux

1. Hallam, *Constitutional history*, ch. XI.
2. Actes 6 et 7, Guillaume et Marie, ch. 2.
3. Erskine May, *Law of Parliament*, ch. II.
4. Rex tenetur omni modo personaliter interesse parliamentum nisi per corporalem ægritudinem detineatur. (*Modus tenendi parliamentum*, p. 34 et 133.) Voir aussi Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, III, ch. III.

deux Chambres de discuter les affaires du Royaume en l'absence du Roi [1].

Plus tard, certains monarques assistèrent encore aux séances de la Chambre des lords, mais plutôt en qualité de simples spectateurs. Charles II [2] et la reine Anne venaient souvent au Parlement, mais cet usage se perdit sous leurs successeurs [3] et, depuis l'avènement de Georges Ier, le Souverain ne vient guère à la Chambre des lords que pour les séances d'ouverture ou de clôture des sessions.

L'usage de présider personnellement la séance d'ouverture du Parlement est immémorial. A la déclaration qui faisait connaître les motifs de la convocation et qui était généralement lue par le lord chancelier [4], le Roi ajoutait parfois quelques paroles de compliments ou de félicitations « tirées de son cœur », disent les anciens documents [5].

A l'ouverture du premier Parlement qui s'assembla sous son règne, Charles Ier, assis sur son trône, ordonna que l'on commençât les prières et, ôtant sa couronne, il s'agenouilla, puis, dans un court discours, qui « contrastait agréablement avec les harangues pédantes de son père, il déclara que, ne pouvant pas parler longuement, il chargeait le lord gardien du sceau de dire quelques mots plutôt pour la forme, car il n'avait pas grand chose à annoncer [6]. »

1. *Rot. parl.*, III, 611
2. Pendant une session, le Roi assista à 43 séances sur 89. (Anson, *Law and custom of the Constitution*, I, ch. VIII.)
3. Hearn, *The government of England*.
4. Elsynge, *Method of Parliament*, ch. VI.
5. *Lord's Journal*, vol. II, p. 264 ; vol. III, p. 8 et 209.
6. *Lord's Journal*, vol. III, p. 435.

Après la Restauration, le même usage fut conservé. Charles II crut même devoir lire son discours, « car j'ai plusieurs choses à dire, fit-il, et, n'osant pas me fier à ma mémoire, je les lirai sur ce papier [1]. »

Depuis la révolution de 1688, il n'y a plus qu'un seul discours prononcé, soit par le Souverain, soit par l'un des commissaires qu'il délègue à cet effet. Guillaume III préparait lui-même ses harangues, quoiqu'il les fît ensuite revoir par lord Somers [2] et, à la fin de son règne, il les soumettait préalablement aux ministres. La reine Anne consultait également le Cabinet [3], et ce fut à la suggestion de ses conseillers *tories* qu'elle attaqua, dans un de ses discours, l'illustre Marlborough [4].

Georges Ier, qui ne pouvait parler anglais, faisait lire ses discours, en sa présence, par le lord haut chancelier [5], et Georges III corrigeait, de sa main, les harangues préparées par ses ministres. Pitt n'obtint qu'avec beaucoup de peine la suppression d'une phrase condamnant « la guerre sanglante et coûteuse soutenue par l'Angleterre [6] ».

Depuis près d'un siècle, le discours royal a toujours été préparé par le premier ministre, soumis au Cabinet et présenté au Souverain. Il contient invariablement un exposé des faits importants qui se sont produits depuis

1. *Lord's Journal*, vol. XIII, p. 610 (21 octobre 1680).
2. Macaulay, *History of England*, vol IV, p. 726.
3. Knight, *History of England*, vol. V, p. 377.
4. Je suis heureuse, disait-elle, à l'ouverture de la session de 1711, de vous annoncer que, malgré les artifices de ceux qui font leurs délices de la guerre, le lieu et l'époque de la conférence préliminaire des traités de paix sont enfin fixés.
5. Campbell, *Lives of the Chancellors*, vol. IV, p. 600.
6. *Lord's Journal*, vol. XXX, p. 9.

la dernière session, et une nomenclature des principales mesures qui seront soumises aux Chambres, pendant la session qui commence [1]. Tout sujet pouvant prêter à la controverse en est généralement exclu, ce qui n'empêche pas que de vives critiques se produisent parfois, lors de la discussion de l'adresse en réponse à ce document.

Le discours royal est, d'ailleurs, regardé, non point comme la parole du Souverain lui-même, mais comme une sorte de manifeste du Cabinet, et les membres du Parlement se considèrent comme ayant toute liberté d'en parler sans ménagement [2].

O'Connell put qualifier le discours royal de « brutal et sanglant », sans être rappelé à l'ordre [3].

Le Parlement ne peut commencer ses travaux qu'après avoir entendu la lecture du discours du trône, qui fait connaître les principales mesures sur lesquelles les Chambres seront appelées à délibérer pendant la session. Toutefois, le Souverain n'ayant pas le droit, ou, du moins, le droit exclusif d'initiative des lois, l'indication qu'il donne n'est pas limitative, et il est même d'usage que, pour bien affirmer son propre privilège, chacune des Chambres lise un bill en première lecture, *pro forma*, avant de prendre en considération le discours de Sa Majesté.

Dans certaines circonstances, le Souverain adresse, soit au Parlement, soit à l'une des deux Assemblées, un

1. Lord Derby. — Hansard, vol CXLIV, p. 22.
2. Massey, *Reign of Georges III*, vol. I, p. 156. — *Parliamentary history*, vol. XXIII, p. 266. — *Mirror of Parliament*, 1830, session 2, p. 36.
3. Séance du 5 février 1833.

message signé de sa main. Ce document est apporté par l'un des ministres ou par un personnage de la Cour, et lu par le lord chancelier, ou par le *Speaker*. Les messages sont généralement relatifs à quelque événement politique, qui réclame l'attention du Parlement, aux prérogatives de la Couronne, aux dotations des princes et princesses; ce sont, en quelque sorte, des suppléments au discours d'ouverture de la session. Dans des occasions moins solennelles, le Souverain charge l'un de ses ministres de transmettre un message verbal à l'une ou à l'autre des Chambres : c'est la forme suivie lorsqu'un membre du Parlement est arrêté pour une cause quelconque.

Enfin, le Souverain fait parfois signifier au Parlement son bon plaisir, lui adresse une recommandation ou lui notifie son consentement.

Il signifie son bon plaisir,lors de l'élection du *Speaker* de la Chambre des communes, à propos des prorogations et dansquelques autres occasions moins importantes. Les recommandations royales sont faites aux Communes par l'un des ministres, lorsque la Couronne demande une ouverture de crédit. Enfin le consentement est donné, par un membre du Conseil privé, aux motions tendant à obtenir l'autorisation de présenter ou d'amender un bill qui affecte les prérogatives royales, les revenus héréditaires, ou les propriétés de la Couronne ou du duché de Cornouailles.

Les Chambres répondent aux messages royaux par des adresses. qui sont présentées dans les mêmes conditions que celles votées en réponse aux discours d'ouverture des sessions. C'est également sous cette forme que le

Parlement se met en communication avec le Souverain, en certaines occasions. Dans les circonstances ordinaires, chaque Chambre vote une adresse spéciale ; mais, s'il s'agit d'un événement particulièrement important, les deux Assemblées présentent une adresse unique, dont les termes sont arrêtés au moyen de conférences.

La présentation au Souverain est faite par deux lords et quatre membres des Communes, quelquefois même par tousl es membres des deux Assemblées. En examinant les anciens procès-verbaux, on voit que les adresses ont été présentées sur les sujets les plus divers : politique intérieure ou étrangère, administration de la justice, confiance dans les ministres, expression de félicitations ou de condoléance, etc.[1].

Lors de la présentation d'une adresse des deux Chambres, les membres des Communes se rendent au Palais en passant, suivant un vieux privilège, par l'allée centrale de *Saint-James Park*, tandis que les lords suivent la route ordinaire. Lorsque Sa Majesté est prête à recevoir le Parlement, le lord chancelier et le *Speaker* s'avancent côte à côte, suivis des membres des Assemblées qu'ils président respectivement. Le lord chancelier donne lecture de l'adresse et la présente au Souverain, en mettant un genou en terre. Sa Majesté ayant répondu, chacun se retire. Les mêmes formes sont suivies lorsque l'adresse est présentée par l'une des Assemblées ; si elle émane de la Chambre Basse, elle est lue par le *Speaker*, aux côtés duquel se tiennent le membre qui a proposé et celui qui a appuyé l'adresse.

1. Erskine May, *Law of Parliament*, ch. xvii.

Tous les lords qui se rendent au Palais, dans ces occasions, sont en costume officiel, mais la plupart des membres de la Chambre des communes affirment leur privilège d'accès au trône, en portant leurs vêtements ordinaires : l'étiquette leur défend seulement de garder leurs cannes ou leurs parapluies devant Sa Majesté [1].

Quelquefois, sans recourir à la forme solennelle de l'adresse, les Chambres présentent au Souverain des résolutions ou les résultats d'une enquête. Le Parlement reçoit généralement la réponse royale par l'intermédiaire de l'un des dignitaires de la Cour. Chacune des Chambres a également l'habitude d'adresser des messages aux princes de la famille Royale, à l'occasion des événements tristes ou joyeux qui peuvent les affecter.

En ce qui concerne les travaux habituels du Parlement, le droit d'initiative des lois, constaté par le discours du trône, est habituellement exercé par les ministres, mais chacun des membres des deux Assemblées jouit également du droit de présenter des bills. Il y a toutefois deux catégories de mesures, pour lesquelles la Couronne possède un privilège exclusif : 1° aux termes d'une résolution du 11 décembre 1706, aucun crédit ne peut être voté autrement que sur la demande du Chef de l'État, et le chiffre proposé par le Gouvernement ne peut être augmenté par le Parlement, et 2° aucun bill affectant, d'une façon quelconque, les prérogatives de la Couronne, ne peut être examiné sans l'autorisation préalable du Souverain [2].

1. Erskine May, *Law of Parliament*, ch. XVII.
2. Hansard, vol. CXCI, p. 1445. — CXCII, p. 732. — *House of Lords*, 28 avril 1868.

Quant à l'intervention directe du Souverain dans les débats du Parlement, elle a depuis longtemps cessé, et le nom du Roi ne doit pas être mis en avant pour influencer les délibérations. Aux termes d'une résolution de la Chambre des communes en date du 17 décembre 1783, « c'est un crime grave, attentatoire à l'honneur de la Couronne, contraire aux privilèges fondamentaux du Parlement et subversif de la Constitution, de rapporter une opinion réelle ou prétendue du Souverain sur une loi, ou sur toute autre mesure soumise à l'examen de l'une des Chambres du Parlement, dans le but d'influencer le vote des membres. »

Dans la discussion de la loi qui tendait à autoriser la Reine à prendre le titre d'Impératrice des Indes, M. Disraëli, alors premier ministre, ayant affirmé qu'il était expressément autorisé par Sa Majesté à donner une contradiction formelle aux assertions de M. Lowe, fut arrêté par les réclamations d'une partie de l'Assemblée. Le *Speaker* intervint alors, pour expliquer qu'il est interdit de mentionner le nom du Souverain dans le but d'influencer le Parlement, mais qu'une simple énonciation de fait peut être acceptée « avec l'indulgence de la Chambre [1] ».

V. — LE DROIT DE VETO.

C'est une maxime fondamentale du droit constitutionnel que le Souverain a le droit de donner ou de refuser son assentiment aux lois votées par les deux

1. Séance du 2 mai 1876.

Assemblées. Le statut de *præmunire* [1] déclare passible de peines sévères quiconque affirmerait que les deux Chambres du Parlement, ou l'une d'elles, peuvent faire des lois sans l'assentiment du Souverain. Delà cette formule généralement employée, quoiqu'elle ne soit pas précisément exacte, que le Souverain a le droit de *veto*.

« L'idée du droit royal de *veto*, dit Gneist, est une interprétation toute moderne : la Constitution anglaise ne connaît ni le terme ni l'acte [2]. » Ce ne sont point les États du royaume qui ont le droit de légiférer, sous réserve du droit de *veto*, c'est le Roi qui rend la loi avec la coopération des États, suivant la vieille formule du *Year book* de la 23e année d'Édouard III, *que le Roy fist les leis par assent dez peres et de la commune, et non pas lez peres et la commune* [3].

Telle est la théorie vraie : le Souverain est dans la même situation que chacune des deux Chambres, il peut légalement approuver ou rejeter un bill, et son assentiment seul transforme le bill en loi ; tout acte non revêtu de son approbation est aussi radicalement nul que s'il n'avait jamais été voté par l'une des Assemblées qui composent le Parlement [4]. Ce n'est pas la loi écrite

1. Acte 13, Charles II, ch. 1.
2. Gneist, *History of the english Constitution*, translated by P. A. Ashworth, vol. II, ch. XXIX.
3 Bracton dit : Legis habet vigorem quidquid de consilio et consensu magnatum et reipublicæ communi sponsione auctoritate regis præcedente juste fuerit definitum et approbatum.
4. C'est la théorie qu'établit nettement un acte d'Édouard III : Videbat quod ex quodam statutu de voluntate nostra gratuita non processit nullum erat et quod nomen vel vim statuti habere non debebat, decrevimus esse nullum. (15, Édouard III, stat. 2, anno 1341. *Statutes of the realm*, p. 296.)

mais la coutume qui établit ce principe. Pour l'expliquer, il faut recourir à l'histoire et se souvenir que les lois avaient jadis la forme de pétitions adressées au Souverain et auxquelles celui-ci répondait affirmativement ou négativement. Les refus étaient parfois aussi nombreux que les assentiments. Les pétitions devinrent, plus tard, des actes, et le pouvoir des Communes allant toujours croissant, le nombre des *bills* votés par le Parlement, auxquels le Monarque refusait son approbation, tendit à diminuer. On voit qu'en 1597, Élisabeth approuva quarante-trois bills et en rejeta quarante-huit, qui avaient été adoptés par les deux Chambres [1], et en 1606, Jacques Ier, en donnant son assentiment à tous les bills, ne manqua pas de faire remarquer qu'il faisait au Parlement « une faveur inaccoutumée [2] ».

Depuis la révolution de 1688, les rejets ont été fort rares ; on en cite quatre, sous le règne de Guillaume III [3], et le droit de *veto* n'a pas été exercé, en fait, depuis le jour où la reine Anne refusa, en 1707, d'approuver un bill sur la milice écossaise [4]. Cela veut-il dire qu'il n'existe plus en fait ? La question est assurément délicate. Il est certain que l'usage, qui suffit à créer une prérogative, ou même une institution de la plus extrême importance comme le Cabinet, peut également se détruire par la désuétude. On peut arriver à dire que l'usage en vigueur consiste précisément à

1. *Parliamentary history*, I, 905.
2. Parry, *Parliament*, p. 253.
3. Hearne, *The government of England*.
4. Sir Georges Bowyer commet une erreur en disant que le dernier bill frappé du *veto* est celui des parlements triennaux, en 1692. (*Commentaries on the constitutional law*, ch. XII.)

considérer comme non existante la coutume ancienne. C'est ainsi que la Chambre des lords a naguère regardé comme abrogé, par le non-usage, le droit, pour la Couronne, de conférer des pairies à vie.

Ce qui est certain, c'est que le *veto* n'a plus aujourd'hui les mêmes raisons d'exister et qu'il s'est, en réalité, transformé ; le droit préventif est devenu, en fait, un droit suspensif. Telle est la pensée qu'exprimait jadis lord Palmerston, lorsqu'il disait :

« C'est une erreur fondamentale de supposer que le pouvoir qui appartient à la Couronne de rejeter des lois a cessé d'exister ; ce pouvoir existe toujours, mais il s'exerce d'une manière différente. Au lieu de s'appliquer aux lois soumises à l'assentiment royal, il s'exerce par anticipation, dans les débats des deux Chambres du Parlement. Il est délégué à ceux qui sont les conseillers responsables de la Couronne ; et, par conséquent, il n'est pas possible qu'une loi, votée par les deux Chambres et présentée à l'approbation du Souverain, soit rejetée par lui. Et pourquoi en est-il ainsi ? Parce qu'on ne peut pas imaginer qu'une loi ait reçu l'assentiment des deux Chambres du Parlement, au sein desquelles les ministres responsables de la Couronne siègent, parlent, agissent et votent, sans que ceux qui conseillent la Couronne aient accepté cette loi, et ne soient, par conséquent, préparés à conseiller au Souverain d'y consentir. Si une loi avait passé par les deux Chambres, contre le gré et l'opinion des ministres, ceux-ci devraient naturellement se démettre de leurs fonctions et être remplacés par des hommes dans la sagesse desquels le Parlement ait plus de confiance et

qui soient d'accord avec les majorités des deux Chambres [1].

Cette pensée, qui étonnerait et fâcherait les libéraux, a été également développée par le chef du parti conservateur : « L'autorité de la Couronne, disait lord Derby, ne dépend pas du *veto*, que Sa Majesté possède théoriquement, le droit de mettre sur les actes du Parlement, après qu'ils ont été votés, mais elle consiste surtout dans le pouvoir et dans l'influence que le Souverain exerce sur les ministres [2] et, par eux, sur les deux Chambres, et qui lui donnent le moyen d'amender les lois, avant qu'elles aient été soumises au Parlement et non pas après qu'elles ont été adoptées [3]. »

Ceci n'est pas de la théorie pure et il n'est pas besoin de remonter au delà de ce siècle, pour en trouver des exemples. On sait comment Georges III exigea de Pitt, la promesse écrite de ne présenter aucune loi en faveur des catholiques, ajoutant « qu'il aimerait mieux mendier son pain, de porte en porte, dans toute l'Europe, que de consentir jamais à une pareille mesure [4] ».

L'éminent homme d'État, « ému par les sentiments et les reproches du Roi, répondit sur-le-champ que, durant

1. Hansard, vol. CXLIX, p. 1396.

2. On peut rapprocher de cette théorie celle d'un autre homme d'État non moins éminent. « Les ministres de la Couronne doivent obtenir le consentement du Souverain pour les mesures les plus importantes : il est vrai que la Couronne refuse rarement d'adhérer à l'avis que ses serviteurs la pressent formellement d'accepter et ne pourrait même le faire sans grand inconvénient ; mais les Souverains de ce pays ont néanmoins exercé une grande influence sur la conduite du Gouvernement et, dans des cas extrêmes, le pouvoir qu'a la Couronne de refuser son assentiment aux propositions des ministres peut être exercé pour le plus grand avantage du pays. » (Earl Grey). *Parliamentary government.*)

3. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. CXXXIV, p. 839.

4. Pellew, *Life of lord Sidmouth*, vol. I, notes.

le règne de Sa Majesté, il ne ramènerait jamais la question sur le tapis [1]. »

Plus tard encore, le Roi demanda aux ministres la promesse écrite qu'ils n'insisteraient jamais auprès de lui, à l'avenir, en faveur des mesures se rattachant à la question catholique [2]. En d'autres termes, comme le fait observer lord John Russell, « il voulait que ses conseillers ne lui donnassent jamais d'avis sur cette grave question, quand bien même cet avis aurait, dans leur pensée, pour effet de caractériser et même de sauver le Gouvernement [3] ». Les ministres donnèrent leur démission, et vingt-trois ans se passèrent avant qu'aucun d'eux, sauf lord Sidmouth, ne fît partie du Cabinet.

On sait enfin que, sous le règne suivant, l'émancipation des catholiques ne devint possible que le jour où « la régnante du moment » se montra disposée à soutenir la mesure [4].

Mais enfin, pour poser nettement la question, le droit légal de *veto* peut-il encore être exercé ? Certains auteurs français ont affirmé, avec M. Bagehot, que le Souverain est forcé de donner son assentiment à tout bill quelconque, ce bill eût-il pour objet de lui ôter la couronne ou la vie.

Je n'irais certainement pas jusque-là, et j'estime que, dans un cas grave, où le Souverain serait soutenu par

1. Lord Stanhope, *William Pitt*, vol. III, p. 295. — *Lord Colchester's Diary*, vol. II, p. 255.
2. Lord Holland. *Memoirs of the whig party*, II, 203.
3. Lord John Russell. *Souvenirs*, ch. IX.
4. Duke of Buckingham. *Court and cabinets of Georges IV*, vol. I, p. 148. L'auteur assure que le Roi écoutait l'avis de ses amis beaucoup plus que celui des ministres.

l'opinion, il serait possible de frapper de *veto* un bill, pourvu qu'un ministre consentît à prendre la responsabilité de ce refus, car, suivant l'expression d'un homme d'État distingué, « Sa Majesté n'a pas le droit constitutionnel de renoncer à cette part de sa prérogative [1]. »

En effet, lorsque le Souverain permet l'introduction d'un *bill*, son consentement s'applique au caractère général de la mesure, à son principe, mais non pas à ses détails, ni aux nombreux amendements qui peuvent la transformer. « Il n'est donc pas difficile, disait un premier ministre du règne actuel, de concevoir l'occasion où le Souverain, soutenu par la sympathie d'un peuple loyal, pourrait, par ce moyen, avoir raison d'un ministère factieux et d'un Parlement corrompu [2]. »

La réponse du Roi aux pétitions qui lui étaient soumises était autrefois donnée, par le Souverain en personne, dans la Chambre des lords. Lorsque la forme des pétitions fut remplacée par celle des *bills*, le Roi faisait connaître, au moment où finissait la session, la décision qu'il avait prise sur chacune des mesures votées par le Parlement. Henri VIII, le premier, modifia cet usage et, comme il lui répugnait de signifier verbalement son approbation au bill d'*attainder* contre l'une de ses nombreuses épouses, il fit décider que l'assentiment royal pourrait désormais être donné au moyen de lettres patentes, revêtues du grand sceau et de la signature royale [3]. Une autre question fut également soulevée, au XVI[e] siècle. Le fait que l'assentiment royal était donné aux bills n'avait-il pas pour conséquence de mettre *ipso*

1. M. Gathorne Hardy. — Hansard, vol. XCII, p. 732.
2. Disraëli, *Lord Georges Bentinck*, 4[e] éd., p. 65.
3. Acte 33, Henri VIII, ch. 21.

facto fin à la session[1]? Dès 1554, la Chambre des communes avait adopté une solution négative[2], mais le doute s'étant reproduit, le législateur intervint pour trancher formellement la question[3].

Aujourd'hui, l'assentiment royal est donné, plusieurs fois pendant chaque session, aux bills votés par les deux Chambres. Il est signifié par les commissaires que le Roi nomme, par une ordonnance signée de sa main, et qui, se plaçant, dans la Chambre des lords, entre le trône et le sac de laine, font avertir les membres de la Chambre des communes de se présenter à la barre. Lecture ayant été donnée de la commission royale, le *clerk* de la Couronne lit successivement le titre de chaque bill et le *clerk* des Parlements signifie, en vieux langage français, la décision du Souverain. Pour les lois de finances, la formule est ainsi conçue : *La Reyne remercie ses bons sujets, accepte leur bénévolence, et ainsi le veult;* pour les lois d'intérêt général, on dit simplement : *La Reyne le veult ;* pour les bills privés : « *Soit fait comme il est désiré* et, pour les pétitions : *soit droit fait comme il est désiré*. Quant au *veto*, il est signifié par la phrase : *La Reyne s'avisera*.

Cromwell avait changé ces anciennes formes, il donnait son assentiment en anglais ; le vieil usage fut repris à la Restauration. et la Chambre des communes a rejeté, en 1706. un *bill* voté par les pairs pour abolir l'emploi du français[4].

Dans le cas où la Reine donne en personne son as-

1. Gardiner, *History of England*, vol, IV, p. 127.
2. *Commons Journal*, I. p. 38.
3. Actes 1, Charles Ier, ch. 7 ; 22 et 23, Charles II, ch. 1.
4. Erskine May, *Law of Parliament*, ch. XVIII.

sentiment, ce qui n'a lieu généralement que pour les bills affectant la liste civile, ou lorsque, à la fin d'une session, Sa Majesté vient à la Chambre des lords, pour proroger le Parlement, le même cérémonial est observé. Le *clerk* des Parlements se tourne vers le trône; au moment où le nom du bill vient d'être lu. La Reine incline la tête, pour signifier son assentiment, et le *clerk* prononce la formule qui convertit le bill en loi.

VI. — LE DROIT DE PROROGATION ET DE DISSOLUTION.

Le Souverain n'a pas seulement le droit exclusif de convoquer le Parlement ; il a également celui de fixer la durée des sessions et de proroger les Chambres, suivant son bon plaisir.

La prorogation peut être ordonnée de diverses manières : soit que le Souverain vienne à la Chambre des lords et fasse signifier sa volonté par le lord chancelier, soit qu'il se contente de signer une ordonnance ou de lancer une proclamation[1], soit enfin qu'il fasse prononcer la prorogation par des commissaires spéciaux, qu'il charge de se rendre, en son nom, au Parlement.

L'effet de la prorogation est de suspendre immédiatement les travaux des Chambres. Non seulement il n'y a plus de réunion, mais encore toutes les procédures entamées tombent à néant, tout projet de loi est considéré comme retiré et doit être présenté de nouveau, à la session suivante, quand même la durée de la prorogation ne serait que d'un jour[2].

1. Actes 30 et 31, Victoria, ch. 81.
2. Erskine May, *Law of Parliament* ch. II. — Ce fut ainsi que Guil-

C'est en se basant sur cette règle constitutionnelle que l'on a pu déroger à cet autre principe qu'une même mesure ne saurait être présentée deux fois pendant la même session [1].

Lorsque le Parlement a été prorogé à une date déterminée, le Souverain a le droit de décider, par une proclamation, que les Chambres s'assembleront à un jour autre que celui fixé, pourvu que la réunion ait lieu avant ou après l'époque primitivement indiquée [2].

Le Parlement n'a pas le droit de se proroger lui-même, mais seulement celui de s'ajourner, à sa discrétion, et sans qu'il soit aujourd'hui besoin du consentement de la Couronne [3]. Toutefois, lorsque la durée de l'ajournement excède quatorze jours, le Souverain, en Conseil, peut lancer une proclamation pour ordonner la réunion des Chambres dans un délai de six jours [4].

C'est à la Couronne enfin qu'il appartient, sinon de limiter, du moins d'abréger la durée du Parlement, en prononçant la dissolution de la Chambre des communes. Il est certain que le Souverain avait jadis tout pouvoir pour fixer le terme de l'existence d'un parlement, mais, en 1640, le Long Parlement vota une loi portant que la Chambre des communes ne pourrait être dissoute sans son propre consentement [5].

laume III prorogea le Parlement du 21 au 23 octobre 1689, pour permettre d'introduire le Bill des droits.

1. Notamment en 1707, en 1721 et en 1831.

2. Actes 37, Georges III, ch. 127 ; 33 et 34, Victoria, ch. 81.

3. Le dernier cas dans lequel ce consentement a été réclamé remonte au 1er mars 1814.

4. Actes 39 et 40, Georges III, ch. 14 ; 33 et 34, Victoria, ch. 81.

5. Un membre ayant dit que, de cette façon, le Parlement pourrait durer 7 ou 8 ans, Saint-John lui répondit : « A Dieu ne plaise que

Voté le 7 mai, ce bill fut envoyé aux lords, qui proposèrent d'en limiter la durée à deux ans, mais l'amendement ayant été rejeté par les Communes, la Chambre Haute céda, et le Roi donna son assentiment à cette mesure absolument révolutionnaire[1]. La même loi décidait encore que tout parlement devrait être dissous, de fait, à l'expiration du délai de trois années à partir du jour de sa première réunion, à moins qu'il ne siégeât à cette époque, auquel cas la dissolution devrait avoir lieu lors de la plus prochaine prorogation.

Cette loi essentiellement inconstitutionnelle fut formellement abrogée après la Restauration[2] ; mais la question fut reprise, sous le règne de Guillaume III. En 1692, la Chambre des communes avait adopté, en deuxième lecture, un bill qui rétablissait la loi limitant à trois ans la durée des Parlements. Une surprise de Seymour le fit rejeter par une majorité de dix voix, en troisième lecture. Le projet, présenté à la Chambre des lords, au début de la session suivante, y fut adopté sans difficulté. Lorsqu'il revint à la Chambre des communes, cette assemblée se montra très mécontente de l'initiative prise par les pairs. « Il est vrai, dit un membre, que nous devons être dissous, mais il est dur que ce soient les lords qui viennent nous prescrire l'époque de notre dissolution. L'apôtre Paul, lui aussi, souhaitait de se voir en dissolution ; mais, si ses amis étaient venus lui en fixer le jour, je doute qu'il eût

nous soyons seulement forcés de siéger un an ! » (Walker, *Historical discourses*, p. 359.)

1. Acte 6, Charles I, ch. 1.
2. Acte 16, Charles II, ch. 1.

bien pris la chose [1]. » Le bill fut rejeté par 197 voix contre 127, le 1er décembre 1692. Il fut présenté de nouveau en 1694 et, cette fois, les deux Chambres l'adoptèrent.

L'acte dit *triennal* [2] limitait à trois années la durée maximum du Parlement. Il fut abrogé, en 1716, dans des conditions particulièrement graves. Le trône de Georges Ier était peu solide ; une révolte contre son autorité était à peine réprimée ; l'Angleterre était menacée d'une invasion étrangère, les partis étaient exaspérés et le Gouvernement se sentait impopulaire. Les ministres n'osèrent pas faire les élections dans ces circonstances : l'opposition était trop forte et la majorité du Parlement aurait sans doute été jacobite [3].

Ils présentèrent à la Chambre des lords un bill, qui portait à sept années la durée des parlements. Quoique vivement combattue, la mesure fut adoptée par 69 voix contre 36, mais trente-un pairs inscrivirent, dans les journaux de la Chambre, une protestation portant qu'une assemblée ne peut être considérée comme représentant vraiment le pays pendant une durée plus longue que celle pour laquelle elle a été nommée [4]. Aux Communes, la discussion fut ardente, mais la majorité se trouva considérable et le bill septennal fut voté par 264 voix contre 121. C'était un précédent fâcheux [5] et, bien que

1. Macaulay, *History of England*, vol. III.
2. Actes 6 et 7, Guillaume et Marie, ch. 2.
3. Lord Mahon, *History of England*, vol. I, ch. VI.
4. Thorold Rogers, *Protests of the lords*, vol I, p. 228.
5 Il faillit être bientôt suivi. En 1720, la première Chambre des communes nommée sous le régime du septennat éprouva, comme sa devancière, le désir bien naturel de prolonger son existence. (Coxe, *Memoirs of Walpole*, II, 217.

la plupart des historiens anglais l'aient approuvé parce que, dans leur opinion, il sauva la succession protestante[1], il n'en est pas moins vrai qu'il y avait là quelque chose d'inconstitutionnel[2]. Que les deux assemblées votassent une loi limitant la durée des parlements à venir, c'était parfaitement légitime ; ce qui ne l'était point, c'était que des membres élus pour trois années eussent l'audace de prolonger la durée de leur propre pouvoir.

Quoi qu'il en soit, le bill septennal est encore aujourd'hui la loi du pays[3]. Ce n'est pas qu'il n'ait été maintes fois attaqué. Dès les premières années du règne de Georges II, le Parlement fut saisi de projets tendant à remettre en vigueur l'acte *triennal*, puis la proposition de limiter à un an la durée des Parlements, déjà faite en 1675 et appuyée par lord Shaftesbury, fut reprise en 1734, en 1745, en 1771 et en 1817. Elle n'a pas abouti jusqu'ici, et la durée légale des Parlements est toujours de sept années.

La dissolution est habituellement prononcée par une proclamation du Souverain en Conseil, revêtue du grand sceau et faisant connaître que le lord chancelier d'Angleterre et le lord chancelier d'Irlande ont reçu l'ordre de rendre les ordonnances nécessaires pour convoquer un nouveau Parlement, à une date qui est indiquée.

1. Notamment Hallam, *Constitutional history*, III 233 ; et lord Mahon, *History of England*, I, 321.
2. Austin, *Lectures on jurisprudence*, VI.
3. Acte 1, Georges I, ch. 38.

VII. — CAS DE DISSOLUTION.

Dans quelles circonstances le Souverain peut-il exercer son droit de dissolution ?

En 1784, alors qu'il y avait, suivant l'expression du docteur Johnson, « une lutte entre le sceptre de Georges III et la langue de M. Fox », Fox affirma que le Roi ne pouvait dissoudre le Parlement au milieu d'une session, et il s'appuya, pour soutenir cette opinion, sur une brochure de lord Somers. Il proposa, en conséquence, à la Chambre de se former en comité sur l'état de la nation, afin d'empêcher une dissolution. « Conservons, disait-il, la beauté de notre constitution, de cet heureux équilibre pratique, qui a toute l'efficacité de la Monarchie et toute la liberté de la République, modérant le despotisme de l'une et la licence de l'autre. » La théorie de l'éminent orateur n'a jamais été acceptée et rien ne limite légalement la prérogative de la Couronne. En fait, cependant, une dissolution n'est considérée comme justifiée que dans certaines circonstances.

C'est, d'abord, dans le cas où les Ministres sont en désaccord avec le Parlement sur une question importante, comme en 1831 et en 1859 sur la réforme électorale, en 1852 sur le libre échange, en 1857 sur les affaires de Chine, en 1868 sur la suppression de l'église officielle en Irlande, et en 1886 sur la question de l'autonomie irlandaise. C'est aussi lorsque le Gouvernement désire connaître l'opinion du pays sur un acte important, comme cela eut lieu lorsque l'échec des négociations

de 1806 entraîna la continuation de la guerre, ou bien sur un changement de ministère. C'est pour ce dernier motif qu'eurent lieu la dissolution de 1784, au moment où Pitt fut appelé aux affaires, celle de 1807, quand le Roi congédia le ministère Grenville, qui ne voulait pas prendre, vis-à-vis de lui, un engagement formel sur la question catholique, celle enfin de 1837, époque où sir Robert Peel fut chargé de constituer un cabinet, après la chûte de l'administration éphémère de lord Melbourne.

Il est évident qu'une dissolution pourrait également avoir lieu, si un conflit entre les deux Chambres arrêtait le vote de mesures importantes, mais, en fait, ce cas ne s'est pas présenté depuis 1705. Nul ne conteste enfin que le Gouvernement ait toujours le droit, sinon le devoir, de mettre fin à l'existence de la Chambre des communes, s'il a des motifs pour penser qu'elle ne représente pas exactement l'opinion du pays [1].

Quant à l'emploi de ce moyen extrême, dans le seul but de maintenir au pouvoir un ministère, et sans qu'une question de principe se trouve engagée, c'est un expédient que les hommes d'État sont à peu près unanimes à condamner [2]. C'est ainsi que la dissolution de 1834, qui n'avait d'autre but que de fortifier le Cabinet, a été regardée comme peu justifiée.

Les ministres ne doivent, d'ailleurs, proposer la dissolution que dans l'hypothèse où ils ont de sérieux motifs

1. Todd, *Parliamentary government*, II, 495.
2. Sir Robert Peel, Hansard, vol. LXXXVII, p. 1042. — Lord John Russell, Hansard, vol. CXIX, p. 1070, etc.

pour penser qu'un appel au pays leur donnera une majorité suffisante pour gouverner. Dans le cas contraire, leur devoir est de se retirer, ainsi que l'a fait sir Robert Peel, en 1846, et, après lui, divers autres premiers ministres [1].

En 1868, M. Disraëli affirmait à la Chambre des communes que, « pratiquement, la constitution donne, au Ministre qui entre en fonctions, le droit de proposer à la Couronne la dissolution d'un Parlement nommé sous l'influence des ministres du parti opposé [2] ».

Cette théorie fut combattue par M. Gladstone : suivant lui, on ne pouvait, pour ce seul motif que la Chambre existait antérieurement à un Cabinet « infliger au pays une dissolution pénale ». Il ajoutait que la dissolution ne pouvait être motivée que s'il y avait en jeu une grave question politique, et si l'on pouvait raisonnablement espérer que le pays donnerait tort, sur ce point, à la Chambre existante [3].

D'un autre côté, le Souverain n'est jamais obligé de dissoudre le Parlement et de faire appel au pays avant de soumettre aux Chambres une mesure quelconque, fût-elle de la plus haute gravité, et dût-elle entraîner des modifications importantes dans le régime constitutionnel ; le principe absolu, toujours et universellement reconnu, est que la Chambre des communes existante a le droit de statuer sur toute loi, sans aucune exception. Le fameux *bill* septennal de 1716, l'acte d'union entre l'Écosse et l'Angleterre et celui de l'Irlande avec la Grande-Bre-

1. Todd. *Parliamentary government*, II, p. 406
2. Hansard, vol. CXCI, p. 1695.
3. Hansard, vol. CXCI, p. 1708.

tagne, l'abrogation des lois sur les céréales, etc., furent votés par le Parlement existant, et les hommes d'État les plus considérables des deux partis furent d'accord pour déclarer « ultra-démocratiques, dangereuses et sans précédent » les propositions de dissolution faites en ces occasions [1].

Mais, d'un autre côté, lorsqu'une mesure de réforme électorale comportant une extension considérable du droit de suffrage a été votée, on considère généralement que le Parlement existant ne doit plus être appelé à trancher des questions importantes, puisqu'il ne représente plus la totalité du corps électoral [2].

En résumé, lorsque l'on se dégage des formules légales, on voit que l'autorité du Souverain a rarement lieu de s'exercer. La création des pairies est un fait relativement rare et n'est résolue que sur la proposition du premier Ministre, la convocation annuelle des Chambres est pratiquement obligatoire, les rapports entre la Couronne et le Parlement ont pour intermédiaires obligés les Ministres, le *veto* n'est jamais prononcé ; reste donc la question de dissolution. Il est certain que, dans ce cas, le monarque peut avoir une action personnelle. Il peut, lorsque le Cabinet lui propose une dissolution, refuser d'accéder à cette demande et faire appeler les hommes d'État du parti opposé, pour leur offrir le pouvoir : encore faut-il que ceux-ci acceptent de s'en charger. Il arrive également que des ministres, ayant subi un échec à la Chambre des communes, remettent

1. Hansard, vol. LXXXIII, p. 33 ; vol. LXXXIV, p. 464 ; vol. LXXXV, p. 224 ; vol. XCI, p. 930.
2. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. CLXXXII, p. 1482 ; CXC, p. 1717 ; CXCI, p. 501 et 897.

leur démission entre les mains de Sa Majesté et que le *leader* de l'opposition, mis en demeure de constituer un Gouvernement, refuse cette mission, à moins de pouvoir dissoudre immédiatement le Parlement. C'est le cas qui s'est présenté notamment en 1873 [1].

Il appartient alors au Chef de l'État d'autoriser les ministres à dissoudre la Chambre ou de leur refuser cette faculté, et il n'est pas douteux que sa décision puisse avoir une importance capitale. Mais, dans ce cas même où il semble que sa liberté soit absolue, combien de considérations l'entravent en réalité !

1. Sa Majesté me demanda si j'étais préparé à former un gouvernement et à diriger les affaires. J'informai distinctement Sa Majesté que j'étais tout à fait préparé à former une administration qui, suivant mon avis, gouvernerait efficacement et de manière à mériter sa confiance, mais que je ne pouvais pas entreprendre de diriger le gouvernement du pays avec la présente Chambre des communes. (Discours de M. Disraëli à la Chambre des communes, 17 mars 1873.)

CHAPITRE X

L'ACTION DU SOUVERAIN

I. Rôle légal du Souverain. — II. Action des anciens Rois. — III. Le gouvernement personnel. — IV. Rôle actuel du Monarque.

I. — RÔLE LÉGAL DU SOUVERAIN.

Les précédents chapitres ont fait connaître quel est, aux termes de la loi écrite et de la coutume, le rôle du Souverain : il faut maintenant interroger les faits pour essayer de saisir son action réelle. Celui qui étudierait la constitution britannique dans les livres s'exposerait, sur ce point, à de singulières méprises. Il y verrait que les ministres sont simplement « les serviteurs de Sa Majesté [1] » que la Chambre « des fidèles Communes » ne commence point ses travaux sans avoir très humblement demandé au Souverain de lui accorder la liberté de la parole, qu'elle ne peut voter la moindre dépense, si ce n'est sur l'initiative de la Couronne et que des impôts, dont le produit dépasse, chaque année, deux milliards, sont respectueusement offerts au Chef de l'État, pour assurer la marche de son Gouvernement.

Qu'il interroge un homme d'État, on lui répondra

1. Telle est la formule dont se sert notamment le premier ministre pour convoquer ses collègues aux séances du cabinet.

que « le Souverain est le symbole de l'unité nationale, l'auteur, sauf avis du Parlement, des lois, le Chef suprême de l'Église, le dispensateur de la justice, la source des honneurs, la personne à laquelle sont rendus tous les services navals, militaires et civils, qu'il a de vastes domaines, reçoit et dispose légalement de tous les revenus de l'État, nomme et révoque les ministres, conclut les traités, fait grâce ou mitige les sentences criminelles, déclare la guerre et conclut la paix, convoque et dissout le Parlement, exerce ces vastes pouvoirs sans restrictions légales et cependant est couvert, à raison de tous ses actes, par une immunité absolue ». On ajoutera que « la Couronne peut créer mille pairs aujourd'hui et autant demain, peut dissoudre tout Parlement, avant même qu'il se soit assemblé, peut pardonner les crimes les plus atroces, peut déclarer la guerre à l'univers, conclure des traités impliquant des responsabilités illimitées et d'énormes dépenses, sans le consentement du Parlement, et même sans que le Parlement en soit instruit, et cela, non seulement pour appuyer ou développer la politique connue et sanctionnée par le pays, mais encore en la contredisant formellement [1].

Tout cela est rigoureusement exact en droit, et même absolument vrai en fait, mais avec un correctif qui change tout, à savoir que le Souverain ne doit agir que d'après l'avis de ses ministres, lesquels sont, à leur tour, responsables devant le Parlement. « Je suis

1. Gladstone, *Gleanings*. Ce passage a été cité à la Chambre des communes par lord Robert Montagu, le 13 mai 1879. Hansard, vol. CCXLVI, p. 276.

liée par certaines règles et certains usages », écrivait la Reine d'Angleterre à Napoléon III, « je n'ai pas le pouvoir de décider sans contrôle. Je dois adopter l'avis d'un Conseil de ministres responsables et ces ministres doivent se réunir et se mettre d'accord sur la marche à suivre, après être arrivés collectivement à la conviction de sa justice et de son utilité. Ils ont également à prendre garde, non seulement que leurs actes soient d'accord avec les intérêts les mieux entendus du pays, mais encore qu'ils puissent être expliqués et défendus, au sein du Parlement, de sorte que leur convenance paraisse clairement aux yeux de la nation [1] ».

Le principe de la non-responsabilité du Souverain et celui de la responsabilité des ministres sont aujourd'hui si solidement établis par la loi constitutionnelle que l'action du monarque est invisible et, par conséquent, difficile à saisir. L'histoire permet cependant de se rendre compte des transformations qu'elle a subies et d'expliquer comment les événements et le temps ont produit la situation que l'on peut actuellement constater.

II. — ACTION DES ANCIENS ROIS.

S'il est une expression antipathique aux Anglais, c'est assurément celle de gouvernement personnel : rien ne leur est plus odieux que le mot, si ce n'est la chose elle-même. Il faut cependant le reconnaître, quoi qu'en puissent dire les auteurs, ce système de gouvernement a

1. Martin, *Life of the Prince consort*, vol. III, p. 397.

longtemps existé. Guillaume le Conquérant et ses successeurs n'eurent jamais à lutter, comme les Rois de France, contre une puissante féodalité. Tandis que, dans les autres pays, le vassal devait prêter serment de fidélité au seigneur dont il tenait immédiatement ses terres et non à d'autres, Guillaume reçut, à Salisbury, en 1085, le serment de fidélité de tous les possesseurs de terres de l'Angleterre, tant de ses vassaux que de ses arrière-vassaux [1] et porta ainsi la plus grave atteinte au droit féodal. On peut considérer ce fait comme l'une des causes qui empêchèrent les notions d'indépendance de la Couronne, si répandues sur le continent, de prendre jamais racine parmi l'aristocratie anglaise [2].

Il y eut, sans doute, à maintes reprises, des révoltes contre l'autorité royale, mais les nobles ne combattaient pas pour se créer personnellement des fiefs indépendants, ils prenaient les armes pour défendre les libertés publiques.

Ils étaient puissants, mais on ne pouvait les comparer à des vassaux tels que les ducs d'Anjou, d'Aquitaine ou de Bourgogne, qui avaient une sorte de pouvoir royal, dans leurs États. Les rois d'Angleterre « ne laissaient aucun droit régalien à leurs vassaux et le droit de guerre privée ne fut jamais admis [3] ». Comme l'a justement fait remarquer un écrivain, la conquête

1. *Chron. saxon.*, p. 187. — Deinde cœpit homagia hominum totius Angliæ et juramentum fidelitatis cujuscumque essent feodi vel tenementi. (*Matthei Westmonast. flores historiarum*, vol. II, p. 9)

2. Hallam. *Europe during the middle ages*, II. p. 64.

3. *Lord Colchester's Diary*, vol. III, p. 55. Lettre de lord Redesdale du 7 octobre 1818.

normande n'avait pas établi un abîme entre le passé et le présent; la ligne profonde de démarcation, c'est le XIII[e] siècle [1]; la cause qui la créa fut la pénurie des Souverains. Les Rois sacrifièrent leur pouvoir à leurs besoins d'argent. C'est là ce qui explique, en partie, du moins, comment la monarchie ne fut jamais théoriquement absolue; les princes essayèrent, maintes fois, de briser le cercle qui limitait leur pouvoir, ils réussirent à l'étendre, non à le rompre.

Il n'est pas nécessaire, ce me semble, d'insister pour établir cette vérité banale. ce *truism*, comme disent les anglais, que. si le gouvernement des Rois, depuis la conquête jusqu'à la chute de Charles I[er]. n'était pas légalement absolu, il était, du moins, essentiellement personnel. Les Souverains régnaient et gouvernaient à la fois, leur action était incessante, leur volonté seule dirigeait la politique extérieure et intérieure du pays. eux seuls conféraient les faveurs et distribuaient les emplois; la justice même rendait plus de services que d'arrêts [2], la liberté individuelle n'était point protégée;

1. L'Angleterre de Richard Cœur-de-Lion est à jamais passée, mais l'Angleterre d'Édouard I est essentiellement l'Angleterre dans laquelle nous vivons : jusqu'au XIII[e] siècle l'histoire de ce pays est du domaine des antiquaires, depuis lors elle est du domaine des légistes (Freeman, *Historical essays*, vol. I.)

2. Sous les Tudors, quiconque était cité à la barre devait se tenir pour presque certain d'y trouver un violent accusateur, un juge qui se distinguait seulement par son hermine de l'accusateur et un jury d'une pusillanimité toute passive... On peut difficilement se faire une idée de l'irrégularité des anciens jugements criminels. Les prisonniers de la plus haute naissance n'obtenaient pas de leurs pairs un jugement plus équitable; non seulement le conseil privé s'arrogeait le pouvoir d'infliger des peines arbitraires, mais souvent des emprisonnements étaient prononcés sur l'ordre d'un seul des membres de ce Conseil. Aussi voyons-nous les juges adresser à la Reine, en 1595, une longue plainte pour lui demander « d'empêcher que les sujets de S. M. soient

on peut dire, en un mot, que, sauf pour les votes d'impôts, l'autorité des Rois d'Angleterre était égale à celle des monarques du continent.

Tout cela changea, au XVII[e] siècle. On a souvent dit que les sanglants événements de 1649 n'avaient rien appris aux Stuarts ; c'est une erreur. Charles II avait compris, au contraire, qu'il y a plusieurs moyens d'avoir raison des résistances du Parlement. Ce fut sous son règne que l'on commença systématiquement à influencer les membres de la Chambre des communes, par les dons et les faveurs de la Couronne. Le nom de *parlement pensionnaire*, donné à l'assemblée qui siègea, dix-sept ans de suite, indique assez quelle était, à ce sujet, l'opinion générale. Plusieurs des membres les plus pauvres vendaient leur vote, moyennant une très faible somme; des places et des faveurs payaient les orateurs, dont le concours semblait le plus nécessaire. Lord Clifford [1] donnait deux cent cinquante mille francs pour acheter les députés; lord Danby faisait les choses plus largement encore et le comité secret, nommé en 1678, constata que beaucoup de députés recevaient, de la Couronne, de l'argent et des faveurs.

mis et retenus en prison par le seul commandement de quelque noble homme ou conseiller, contrairement aux lois du royaume », et ils citent une série de cas où des emprisonnements ont été illégalement ordonnés, contrairement même à des arrêts de justice, où les officiers des cours de justice ont été eux-mêmes incarcérés pour avoir exécuté leur devoir (Hallam. *Constitutional history*.)

1. Clifford, qui était l'un des inventeurs du système, disait que, lorsqu'une pompe paraît sèche, on y met un peu d'eau pour en faire venir beaucoup ; de même, ajoutait-il, lorsque le Parlement est trop regardant, une somme de dix mille livres bien dépensée amène le vote d'un million de subsides.

III. — LE GOUVERNEMENT PERSONNEL.

La révolution de 1688 altéra profondément le caractère de la Royauté. Pour un Souverain nommé par le Parlement et dont le trône était toujours menacé, lutter contre les Chambres eût été une folie. Le seul moyen de conserver effectivement le pouvoir était de trouver des ministres soumis et des députés dociles. La première difficulté fut facile à résoudre, tant que le principe de l'existence du Cabinet et de son homogénéité ne fut pas établi. La seconde ne le fut pas moins, grâce aux moyens dont la légalité la plus stricte permettait au Souverain de se servir et à ceux que son absence de scrupules le laissa libre d'employer. Légalement, le Roi disposait des promotions et des nominations à la Pairie. des rubans et des récompenses moindres. Le droit de nomination à tous les emplois civils, dont le nombre allait. sans cesse, en augmentant, étaient de puissants appats. L'armée, la marine, les colonies, l'Église étaient une nouvelle source de faveurs et, pour les légistes, les places de juges, les titres de conseil de la Couronne, avaient un irrésistible attrait. L'argent enfin fut employé, pour acheter, parfois les députés, souvent les électeurs et. grâce à ce système, les Rois purent. non seulement régner, mais encore gouverner à plaisir.

Guillaume III avait déclaré. dès l'abord, qu'il serait son propre ministre des affaires étrangères [1], mais il s'occupait aussi des autres questions, choisissait ses

1. Macaulay, *History of William III*, vol. I, chap. I.

ministres dans les deux partis, suivant sa volonté, et exerçait sur le gouvernement une action prépondérante.

L'influence des ministres fut plus grande, sous la reine Anne et surtout sous les deux premiers Georges. Étrangers aux choses et aux hommes du pays, incapables de parler, ou parlant mal la langue anglaise, absorbés par de fréquents voyages sur le continent, entourés de maîtresses et de favoris allemands, ils se souciaient assez peu de gouverner une nation, à laquelle ils n'étaient guère attachés [1]. Mais Walpole, devenu premier ministre, n'hésita pas à reprendre les traditions du règne de Charles II. S'il ne fut pas, comme on l'en a accusé, le premier qui ait employé ce moyen de gouvernement, il est certain qu'il s'en servit plus largement encore et plus ouvertement. « Il y mettait, dit lord John Russell, une grossièreté qui, ne laissant plus même la honte au député corrompu, renversa la faible barrière de vertu qui existait encore et propagea le vice, qui se déploya dès lors publiquement [2]. »

Georges III, dès le début de son règne, annonça l'intention de ressaisir vigoureusement les rênes du pouvoir. Jaloux de l'autorité que les ministres avaient exercée, sous ses deux prédécesseurs, et encouragé

1. Quand la couronne passa sur la tête de Georges de Hanovre, il ne se montra pas empressé de la prendre. Il attendit quelque temps, amena avec lui une troupe d'Allemands et fit venir aussi ses deux favorites. Il usa du pouvoir avec modération. Son cœur était en Hanovre; il fut toujours un étranger pour le peuple; il prit notre accueil pour ce qu'il valait et nous vola le plus d'argent qu'il put. Georges II était un vrai païen, il menait joyeuse vie et ne quittait la table que pour la chasse. (Thackeray, *Les quatre Georges*.)

2. *Essai sur l'histoire du Gouvernement et de la Constitution.*

par sa mère, qui lui répétait sans cesse : « Soyez Roi[1] », il conclut la paix avec la France, malgré l'avis de son Cabinet, qu'il changea, pour y faire entrer une de ses créatures, il raya de la liste du Conseil privé le nom du duc de Devonshire, qui avait paru le blâmer[2], révoqua plusieurs lords-lieutenants de comté et quantité de fonctionnaires, suivit avec soin les débats du Parlement[3] et ne manqua pas d'exprimer son ressentiment contre tous ceux dont les discours lui déplaisaient[4].

Le Roi n'admettait, dans ses conseils, que des hommes absolument décidés à lui obéir[5], et certains membres du Parlement se plaignirent que « Sa Majesté fût son propre et mal avisé ministre[6] ». Lord North s'employait, par tous les moyens, à consolider l'influence du Souverain[7]. Rose assure[8] que l'on accordait aux amis et aux partisans des ministres des parts d'emprunt, immédiatement réalisables avec un bénéfice de dix pour cent, et Fox accusa publiquement le premier ministre d'avoir prélevé vingt-trois millions sur le produit d'un emprunt, pour acheter des votes. Toutefois ses critiques

1. Rockingham, *Memoirs* I, 3.
2. Walpole, *Memoirs*, I, 203.
3. Je compte bien, écrivait-il à lord North, en 1772, que l'on tendra tous les nerfs pour faire passer le bill et je me souviendrai de ceux qui me feront défaut (*Memorials and correspondance of Ch. J. Fox*, I, p. 76.)
4. *Grenville papers*, II, 262 et suiv.
5. Lord John Russell, *Life of Fox*, I, 93. — Voir aussi les lettres du Roi des 4 février et 22 juin 1779.
6. Séance du 4 décembre 1778.
7. Le Roi lui écrivait : Aucune considération humaine ne m'amènera à confier le pouvoir à l'opposition, aucun avantage pour le pays, aucun danger personnel ne m'amèneront jamais à recourir aux hommes de l'opposition. *Correspondance with lord North*, vol. II, p. 149.)
8. *De l'influence de la Couronne*, Edinburgh review, vol. XVI.

portaient non pas sur l'usage même, qu'il semblait considérer comme admis, mais sur l'abus qui en avait été fait.

Ce fut cet abus qui finit par amener le vote de la fameuse résolution du 6 avril 1780, portant que « l'influence de la Couronne a augmenté, augmente et doit être diminuée ».

Burke, en proposant son plan de réforme financière, avouait que son but principal était de diminuer « cette influence pernicieuse, qui est la source inépuisable de toutes les prodigalités et de tous les désordres, qui pèse sur le pays plus lourdement que des millions de dettes, qui enlève la vigueur à nos armées, la sagesse à nos conseils et toute ombre d'autorité et de prestige aux parties les plus vénérables de la Constitution [1] ».

Georges III n'en continua pas moins à gouverner, en même temps qu'à régner; il fit plus, il intervint personnellement pour faire échec à ses ministres et, lorsque Fox présenta son fameux bill sur les Indes, le Roi remit à lord Temple un billet ainsi conçu : « Sa Majesté autorise le comte Temple à dire que quiconque votera pour le bill de l'Inde n'est pas son ami et sera même considéré par lui comme un ennemi et, si ces expressions n'étaient pas assez énergiques, le comte Temple pourrait employer telles autres paroles qu'il trouverait plus énergiques et plus efficaces [2]. »

En fait, si non en droit, le Souverain était presque absolu, au commencement de ce siècle et, suivant l'expression d'un historien, « tous ses ordres étaient péremptoires. Louis le Grand lui-même n'aurait pu être

1. Séance du 11 février 1780.
2. *Court and cabinets of Georges III*, I, 288. — Fox, *Memoirs* II, 253.

plus royal; il jouissait du sentiment de son pouvoir et se sentait Roi jusqu'au bout des ongles. L'opposition du Parlement n'était qu'une vaine forme et si, en dehors de ses murs, la voix de la plainte venait à s'élever, le bras de la loi arrivait, prompt et terrible, pour lui imposer silence. Faire de l'opposition au Gouvernement était devenu un acte de haute trahison envers l'État [1] ».

Les ministres étaient littéralement à genoux devant lui. Lord Chatham lui-même, le premier ministre qui soit arrivé presque contre la volonté du Roi et contre celle de la noblesse, lord Chatham si raide et si impérieux, « se laissait maîtriser par son imagination et n'était plus le même homme, en présence du Souverain [2]. Un coup d'œil dans le cabinet du Roi, disait Burke, l'enivre complètement et pour le reste de sa vie. »

« Il avait l'habitude de s'agenouiller auprès du lit de Georges III, quand il lui parlait d'affaires. Or, il est bien certain qu'un homme ne peut pas discuter quand il est agenouillé. Le respect superstitieux, qui le tient dans cette attitude physique, lui impose, au moral, une allure d'esprit analogue [3]. »

Pitt lui-même fut forcé de quitter le ministère, quoique ayant le majorité dans la Chambre des communes [4] et le Roi refusa formellement d'admettre Fox dans

1. Erskine May, *Constitutional history*, I, 1.
2. On en jugera par les termes d'une de ses lettres à lord Bute, dans laquelle il dit « qu'il est confus de la condescendance du Roi, qui daigne abaisser une de ses pensées sur le moyen d'étendre à lui sa royale bienfaisance et qu'il regarde toute marque d'approbation émanée d'une source si spontanée de clémence comme sa consolation et sa gloire ».
3. Bagehot, *The english Constitution* p. 127.
4. *Lord Colchester's Diary*, I, p. 23.— Rose, *Correspondance*, II, 196.

le Cabinet « même, disait-il, au risque d'une guerre civile [1] » et n'y laissa rentrer Pitt qu'après avoir exigé de lui l'engagement écrit, non seulement de ne jamais proposer l'émancipation des catholiques, mais encore de ne pas en parler, du vivant de Sa Majesté [2].

Le Roi refusait aux ministres le droit de s'occuper de l'armée, si ce n'est pour payer sa solde [3], et lorsque le Cabinet de Grenville voulut simplement faire disparaître quelques-unes des incapacités dont les catholiques étaient frappés dans l'armée, Georges fit savoir qu'il était personnellement opposé à la mesure [4], et il demanda à ses ministres l'engagement écrit de ne jamais, sous aucun prétexte, lui proposer de nouvelles concessions en faveur des catholiques, ou même de lui offrir un avis, à ce sujet [5]. Sur leur refus de souscrire à une telle condition, il les congédia [6], et la Chambre des

1. Lord Russell. *Life of Ch. Fox*, vol. III, p. 330.
2. Note du Roi à M. Pitt.

Queen's palace, 5 mai 1804.

Le Roi ne sera satisfait que si M. Pitt lui donne l'assurance la plus forte de son parti pris de soutenir cette sage loi (l'acte du *test*...) La conduite de M. Fox oblige le Roi à exprimer son étonnement que M. Pitt ait pu, un moment, entretenir la pensée d'attirer l'attention royale sur un pareil homme. Pour éviter le retour de cette idée, le Roi déclare que, si M. Pitt persiste dans cette pensée, S. M. se verra contrainte de regretter l'impossibilité où elle se trouvera de profiter de la capacité de M. Pitt.

Pitt répondait, le 6 mai 1804: « Mes sentiments de déférence envers V. M. m'ont amené à regarder comme un devoir, à la fois public et personnel, de m'abstenir d'offrir de nouveau cette mesure (l'émancipation des catholiques) à l'attention de V. M. L'humble assurance de ma détermination, à cet égard, a été depuis longtemps transmise à V. M. et je l'ai récemment renouvelée. (Lord Stanhope, *Life of Pitt*, IV.)

3. *Annual register*, 1806, p. 26. — *Lord Sidmouth's life*, II, 416.
4. Lettre à M. Grenville, 14 mars 1807. — *Court and cabinets of Georges III*, ch. IV, 135.
5. Hansard, *Debates*, 1re série, IV, 243. — Lord Holland, *Memoirs of the whigh party*, II, 200.
6. Twiss, *Life of Eldon*, II, 34.

communes, ayant discuté, à ce propos, l'exercice de la prérogative de la Couronne, fut aussitôt dissoute afin, disait la proclamation royale, « de donner aux sujets de Sa Majesté la meilleure occasion de montrer qu'ils sont décidés à la soutenir dans tout exercice de ses prérogatives conforme aux devoirs sacrés qu'elles lui imposent, et utile au bien de son royaume et à la sécurité de la constitution. »

Quant aux élections qui eurent lieu aussitôt après, on employa, pour en assurer le succès, le moyen habituellement suivi [1]. Lord Palmerston le raconte, dans son journal : « La méthode adoptée par les Ministres fut très politique et ingénieuse. Ils achetèrent les sièges à leurs amis, à un très bas prix, en ajoutant peut-être quelques nominations et promotions à la somme payée. Ils revendirent ces sièges, au prix moyen du marché, à des hommes qui promettaient de soutenir le Cabinet et, avec la différence entre les deux sommes, ils eurent de quoi enlever les élections contestées. La somme ainsi réunie fut incroyablement considérable, et justifiait l'assertion de lord Granville, dans la Chambre des lords, que pas une guinée de l'argent des contribuables n'avait été dépensée pour les élections. On conçoit, en effet, que, si les ministres achetaient les sièges pour 2,500 ou même 2,000 livres et les revendaient 5,000 livres, un petit nombre de pareils marchés devait produire un beau bénéfice.. Le Gouvernement eut, de cette façon, tant de sièges disponi-

1. Le Roi écrivait à lord North, au moment des élections précédentes : « Si le duc de Northumberland a besoin de quelques pilules d'or pour l'élection, il faut le satisfaire. » — Lord Romilly raconte les mêmes faits. — *Romilly's life*, II. 200.

bles qu'en un ou deux cas, il les vendit à des gens qui se disaient simplement bien disposés pour le Cabinet, sans lui promettre un concours aveugle[1]. » Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la motion présentée au début de la session, pour affirmer que la dissolution avait été fondée « sur de vains et injurieux prétextes », ait été rejetée par une majorité de 195 voix[2].

Il faudrait raconter toute l'histoire du règne, pour montrer l'action prépondérante que Georges III ne cessa d'exercer, jusqu'au jour où la maladie vint le frapper; on en peut suffisamment juger par les faits qui viennent d'être cités. « De tous les instruments ingénieux de despotisme, dit Sidney Smith, je recommande surtout une assemblée populaire, où la majorité est payée et achetée, et où quelques hommes hardis et distingués viennent, par leurs braves discours, persuader au peuple qu'il est libre[3] ». Georges III n'avait peut-être pas été un despote, mais il avait été Souverain, dans toute la force de l'ancien sens du terme.

L'influence de la Couronne n'était pas moindre sous Georges IV; « les deux grands partis de l'État avaient les yeux tournés vers la faveur royale seule, comme source de leur pouvoir... Ils savaient que l'appui du Parlement suivrait la confiance de la Couronne[4]. » Les ministres suivaient docilement les volontés du Roi, alors même qu'ils les blâmaient le plus vivement[5]

1. Bulwer, *Life of Palmerston*.
2. Hansard, 1re série, IX, 557-658.
3. *Memoirs*, II, 214.
4. Erskine May, *Constitutional history*, I, ch. II.
5. A propos de la déplorable affaire de la reine Caroline, le Gouvernement, dit Canning, était « tombé dans le mépris et la haine, le royaume jeté dans une telle agitation et telle fermentation qu'aucun autre

et, malgré les incidents fâcheux qui passionnaient vivement l'opinion, malgré le caractère peu sympathique du Roi, « jamais l'adulation prodiguée à la royauté ne fut aussi extravagante et aussi servile [1]. » M. Brougham présenta même, en 1822, une motion portant que « l'influence de la Couronne était inutile au maintien de ses prérogatives constitutionnelles, destructrice de l'indépendance du Parlement et incompatible avec le bon gouvernement du royaume ». Mais sa proposition fut rejetée par 216 voix contre 101 [2].

La plus grande mesure adoptée sous ce règne, l'émancipation des catholiques, fut longtemps ajournée par la seule volonté du Roi [3]. Il donna d'abord son consentement [4], le retira, puis le rendit encore [5]. Les plus illustres personnages d'Angleterre, les hommes les plus considérables pliaient devant la volonté de Georges IV. Wellington, a dit M. Disraëli, était convaincu que, « ni la fidélité à son parti, ni même une conviction de ce qui est bien, ne peuvent prévaloir, une minute, contre le sentiment présumé du Souverain. Ce principe peut être excellent, mais il n'est

royaume et aucun autre gouvernement ne pourraient s'en tirer sans une révolution mais nous, nous le pouvons, je l'espère. » (Lettre du 2 octobre 1820 à M. Huskisson. — *Stapleton's life of Canning*, 299.

1. Erskine May. *Constitutional history*, I, 2.

2. Hansard, 2ᵉ série, VII. 1266.

3. « Le Roi est encore plus immuablement fixé que son père sur le point de ne rien céder aux catholiques. » (*Lord Colchester's Diary*, vol. III, p. 487.

4. « On me dit qu'il est pour la mesure, écrit le duc de Wellington... lady Coningham la soutient, ce qui est important. (*Court and cabinets of Georges IV*, vol. I, 148.

Lorsque la loi fut votée, Georges IV, dit : le duc de Wellington est roi d'Angleterre, O'Connel est roi d'Irlande et je suppose que l'on me regarde simplement comme le doyen de Windsor. (*Lord Colchester's Diary*, vol. III, p. 612.)

pas celui de la constitution britannique. Il en constitue une violation directe et ne peut être admis que par un Cabinet de monarques absolus [1]. »

L'action de la Couronne ne fut, ni moins prépondérante, ni moins active, sous le règne de Guillaume IV [2], mais elle s'exerça tout d'abord en faveur d'une grande cause, celle de la réforme électorale. Non seulement le Roi intervint personnellement pour dissoudre un Parlement à peine nommé, mais encore il exerça, sur la Chambre des lords, la pression là plus vive, allant jusqu'à la menacer d'avoir recours à une mesure inouïe et peut-être inconstitutionnelle, pour assurer le vote de la loi. En 1834 encore, il n'hésita pas à renvoyer, sans motif apparent, un Cabinet qui avait la confiance des Chambres, mais ce fut le dernier acte considérable

1. *Life of Bentinck*, p. 61.

2. On en peut juger par les documents ci-après :

« Lord Grey a l'honneur de soumettre à Votre Majesté les minutes d'un cabinet tenu hier soir chez lord Grey. Les serviteurs de Votre Majesté se réuniront de nouveau aujourd'hui à trois heures... après quoi lord Grey espère pouvoir renseigner Votre Majesté, lorsqu'il aura l'honneur de se présenter devant Votre Majesté, en obéissant aux ordres de Votre Majesté, aujourd'hui à quatre heures. Tout ceci est très humblement soumis par le très respectueux sujet et serviteur de Votre Majesté. » *Grey*. (23 novembre 1830.)

« Le Roi s'empresse d'assurer lord Grey de la sincère satisfaction que lui a fait éprouver sa lettre, qu'il vient de recevoir, et dont chaque expression confirme et justifie également la confiance que Sa Majesté a placée en lord Grey et sa conviction qu'il trouve, en lui, un ferme soutien de l'honneur de sa couronne et des droits personnels reconnus de Sa Majesté contre toute tentative qui pourrait être faite pour les attaquer. » *Guillaume Roi*. (2 décembre 1830.) (*The corresp. of the late Earl Grey with H. M. King William IV*, Murray 1867.) Cette publication est extrêmement intéressante, parce qu'elle montre précisément l'importance du rôle joué par le Roi.

Dans d'autres lettres, le Roi se plaint des usurpations de la Chambre des communes, qui s'occupe des détails de la liste civile (3 mars 1831), et déclare qu'il ne donnera jamais son assentiment à un bill établissant le suffrage universel, le scrutin secret, etc., etc.

du gouvernement personnel. Le Parlement nommé sous le régime de la nouvelle loi électorale n'était plus aussi docile, les hommes d'État appelés à diriger les affaires se montraient moins souples : un régime nouveau commençait déjà et allait bientôt se développer, sous le règne d'une femme.

Le grand effet de l'acte de réforme de 1832 fut moins encore d'augmenter le nombre des électeurs que de supprimer l'usage des anciens procédés de corruption. La plupart des bourgs pourris n'existaient plus, la presse et l'opinion exerçaient un empire, chaque jour plus considérable, il était désormais impossible au gouvernement de recourir au système de Walpole et de ses successeurs. Le nombre même des membres du Parlement investis de fonctions publiques avait sans cesse été en diminuant. Dans le premier Parlement de Georges Ier, on comptait deux cent soixante-onze membres occupant des emplois ou recevant des pensions; le nombre était réduit à deux cent cinquante-sept sous Georges II et à quatre vingt-neuf, non compris les officiers, sous Georges IV [1]. En 1839, il n'y avait plus que soixante membres remplissant des fonctions civiles et quatre vingt-trois officiers de l'armée ou de la marine [2]. Le Souverain se trouvait désormais en présence de Cabinets fortement constitués et de Parlements indépendants; le régime du gouvernement personnel devait fatalement cesser.

1. *Report on returns made by members*, 1823, n° 569.
2. *Report on members in office*, 1833, n° 671.

IV. — RÔLE ACTUEL DU MONARQUE

En ce qui concerne l'action de la Royauté, on peut diviser le règne actuel en deux périodes : l'une qui s'étend de l'avènement de la Reine Victoria à la mort du prince Albert, l'autre qui commence à cette dernière date. On a dit, non sans raison peut-être, que les femmes règnent lorsqu'un Roi est sur le trône, tandis que les hommes gouvernent lorsque la Couronne est sur la tête d'une femme. Cela fut vrai, au fond, dans le sens le plus honnête et le plus naturel, depuis le jour du mariage de la Reine Victoria jusqu'à celui où elle devint veuve. Un témoin bien placé le constatait, dans son journal : « Le prince, dit-il, en 1845, est devenu tellement identifié avec la Reine qu'ils ne font tous deux qu'une seule personne et, comme il aime le travail, il est évident que, si elle a le titre, c'est lui qui remplit, en réalité, les fonctions de Souverain. Il est Roi en toute occasion et pour toute affaire [1]. »

L'action du prince Albert a été considérable : il suffit, pour s'en convaincre, de lire l'intéressant récit de sa vie publié par sir Théodore Martin, sous la direction de la Reine [2]. C'était un rôle de conseil, de surveillance, parfois même de direction, une intervention directe et persistante, non pas dans le détail de toutes

1. « *A Journal of the Reign of Queen Victoria*, by C. F. Greville, Clerk of the Council.

2. Ce livre a naturellement soulevé de vives critiques, de la part de certains libéraux, à la fois surpris et mécontents de voir le rôle effectivement joué par le Prince. Voir notamment : *The Crown and the constitution* et *The Crown and the cabinet*, par Verax, 1878.

les affaires, mais dans toutes les questions qui présentaient un certain intérêt. Lui-même a, d'ailleurs, pris soin de marquer, dans une lettre à sa fille [1], le danger du gouvernement personnel et le rôle véritable que doit jouer un Souverain, d'après la constitution britannique, telle qu'il la comprenait. « Le gouvernement personnel des Souverains est une pure chimère; nulle part l'histoire ne nous montre le gouvernement plus réellement exercé par des ministres et des favoris que dans les monarchies les plus absolues, parce que nulle part le jeu des ministres n'est aussi exempt de péril; ils n'ont à craindre que les cabales de Cour et ils savent bien le moyen de s'en défendre. Le discrédit personnel dans lequel un Souverain est tombé, rend impossible l'existence de la Monarchie. Lorsque cela arrive, tout le monde dit pour le défendre : « Il était entouré de mauvais conseillers, il a été mal conseillé, il ne connaissait pas l'état du pays. » Mais alors à quoi sert le gouvernement personnel, si le Souverain personnellement ne sait rien et n'apprend rien? Le Souverain ne doit pas s'inquiéter des détails, mais exercer une large surveillance générale et veiller à l'établissement des principes sur lesquels doivent se baser ses actes. Cela, il peut, je dis plus, il doit le faire, lorsqu'il a des ministres responsables, qui doivent nécessairement obtenir sa sanction pour le système qu'ils comptent suivre et soutenir devant le Parlement. Mais cela, un Souverain qui gouverne personnellement ne peut pas le faire, parce qu'il est étouffé par les détails, et n'a pas de

1. Lettre du 18 décembre 1860 à la princesse royale de Prusse.

motif pour arrêter, avec ses ministres, des principes et des systèmes qui, pour eux comme pour lui, ne sembleraient qu'un lourd fardeau et une gêne inutile. »

On retrouve bien les traces de la même pensée dans le fameux memorandum que la Reine adressait, en 1851, à lord Palmerston, dans les termes suivants :

La Reine demande :

1° Que, dans les décisions à prendre, lord Palmerston établisse nettement ses propositions, afin qu'on sache bien à quoi la Couronne est appelée à donner sa sanction.

2° Que, lorsque la Couronne aura donné son approbation à une mesure, cette mesure ne soit pas arbitrairement modifiée et altérée par le ministre, dans l'exécution. Une pareille manière d'agir est considérée par la Reine comme un manque de sincérité à l'égard de la Couronne et justifierait l'exercice du droit de destitution qui lui appartient.

3° La Reine entend être informée de ce qui se passe entre le ministre et les représentants des puissances étrangères, avant qu'il sorte de ces conférences des décisions importantes.

4° Elle entend aussi recevoir les dépêches en temps utile, et celles qui devront être adressées au dehors lui seront soumises assez tôt pour qu'elle puisse en examiner le contenu, avant d'y donner son approbation.

Il n'est pas interdit de penser que la Reine n'écrirait plus aujourd'hui en ces termes. La retraite à laquelle elle s'est volontairement condamnée, depuis plus de vingt-cinq ans, n'a pas diminué le respect qu'elle inspire, mais n'a certainement pas contribué à l'accroissement de l'autorité royale. On apprend, chaque jour, par le *court jour-*

nal, que Sa Majesté s'est promenée, le matin, dans les jardins de Balmoral, d'Osborne ou de Windsor; que la musique d'un régiment de la garde a fait entendre, sous ses fenêtres, les morceaux dont on donne la liste; qu'Elle est sortie, en voiture, pendant l'après-midi, que tel ou tel hôte à eu l'honneur de s'asseoir à la table de la Reine et que d'autres personnes ont été admises à se joindre, le soir, au cercle de Sa Majesté. Parfois, dans les grandes occasions, on parle d'une visite rendue à Frogmore, au mausolée du Prince-Époux, ou d'un conseil privé composé de trois membres, que la Souveraine a présidé, pour accomplir une formalité exigée par la loi. Sauf dans de rares circonstances, c'est à peu près tout ce que sait le public.

Que la Reine vienne par hasard à prendre une initiative quelconque, le Parlement semble aussitôt s'en émouvoir. En 1879, un incident se produisit, au sujet de lettres que Sa Majesté avait écrites au vice-roi des Indes et à lord Chelmsford, à propos de la guerre du Zululand. Les ministres durent expliquer au Parlement que la Reine avait simplement envoyé des témoignages de sympathie et de confiance, et que ces communications ne contenaient rien qui touchât à la politique [1].

Est-ce donc, en réalité, que le rôle du Souverain soit aussi nul, aussi effacé et, pour dire le mot, aussi inutile qu'on l'a parfois affirmé ?

« Personne ne suppose véritablement, dit avec raison M. Dicey, qu'il n'y ait pas une sphère d'action de la Couronne [2] », mais ce qui est difficile c'est précisément

1. Séance du 13 mai 1879; Sir S. Northcote et M. Cross.
2. Dicey, *Law of the constitution*, lecture 8.

de définir cette sphère. Il faut, pour y parvenir, examiner successivement deux choses : quel est le rôle personnel du Souverain, dans l'exercice des droits que lui confère la prérogative royale; quel est son rôle vrai, tel qu'on peut le discerner à travers l'impénétrable écran du Cabinet ?

Si l'on reprenait successivement toutes les prérogatives de la Couronne, on verrait qu'aucune d'elles n'est réellement exercée par la Reine. Aucun acte ne peut être accompli que par les ministres et sous leur responsabilité. Toutes les faveurs, les distinctions, les emplois civils ou judiciaires, les grades dans l'armée et la marine, les évêchés et bénéfices ecclésiastiques, sont donnés sur la proposition du premier ministre ou de ses collègues; les rapports avec le Parlement, les convocations et dissolutions sont réglés par le Cabinet, qui rédige même les discours que doit prononcer le Souverain; enfin les affaires diplomatiques, celles des colonies et des Indes, sont dirigées par les secrétaires d'État compétents.

« La seule occasion où le Souverain fasse un acte personnel, disait le duc de Wellington [1], est celle de la chute d'un cabinet. » Il peut accepter ou refuser la démission des ministres, leur accorder ou leur refuser le droit de dissoudre le Parlement, suivant qu'il considère qu'un appel au pays peut donner tort ou raison au Cabinet contre la Chambre des communes; encore n'est-il pas toujours absolument libre de faire ce qu'il veut, sous ce rapport. Enfin, il a théoriquement le droit d'ap-

1. *Lord Colchester's Diary*, vol. III, p. 501.

peler qui bon lui semble pour former un nouveau ministère. mais l'exercice de ce privilège est singulièrement limité, car il faut nécessairement confier le pouvoir au parti vainqueur et, chacun des partis ayant un *leader* accepté et reconnu, c'est nécessairement aussi à ce chef qu'il faut s'adresser, à moins de circonstances très exceptionnelles.

Cela fait et le ministère une fois constitué, le rôle du Souverain devient à près passif. Le premier ministre lui adresse, très exactement, après chaque conseil de Cabinet, un résumé des résolutions prises; aucune mesure vraiment importante n'est présentée au Parlement sans lui avoir été soumise, toutes les dépêches diplomatiques reçues ou envoyées passent sous ses yeux si elles offrent quelque intérêt, beaucoup de nominations sont présentées à son agrément ou sont signées par lui [1].

Que le Monarque donne des avis et des conseils, cela n'est pas douteux, que ces avis soient suivis, cela dépend beaucoup du caractère et du tempérament des ministres [2]. Les uns peuvent se montrer dociles à la moindre indication, d'autres peuvent avoir l'oreille plus dure, certains même peut-être résistent respectueusement. On a souvent prétendu que les conservateurs acceptent plus volontiers les conseils du Souve-

1. Voir le discours de lord Granville à la Chambre des lords (séance du 8 août 1871).

2. Se targuer de vivre sous un gouvernement royal et cependant ne souffrir aucune sorte de pouvoir royal, disait lord Brougham, paraît une extravagante absurdité. Assurément, prétendre avoir un Souverain, c'est vouloir que sa voix soit écoutée et son influence sentie dans l'administration des affaires publiques. (*Statesmen of the time of Georges III*)

rain et se prêtent plus facilement à ses désirs. Quoi qu'il en soit, écoutons l'opinion de trois hommes d'État appartenant aux divers partis, et ayant exercé, sous le présent règne, la plus longue et la plus complète autorité :

« Aucune des personnes appelées à diriger les affaires du pays, disait, il y a quelques années, M. Disraëli[1], ne peut traiter les observations de Sa Majesté avec indifférence, car il n'y a probablement pas une personne vivante en ce pays, qui connaisse aussi bien que la Reine les traditions politiques de l'Angleterre... Celui-là serait bien mal avisé, qui ne profiterait pas des lumières et de l'expérience de la Reine. Mais, quoique Sa Majesté rende ainsi de grands services et prête un concours précieux à ses serviteurs, il n'y eut jamais de Souverain plus constitutionnel que la Reine actuellement régnante. Tous ceux qui ont eu l'honneur de la servir reconnaissent que, lorsque la Reine a choisi ses ministres, en raison de ce qu'elle considère comme étant l'intérêt le mieux entendu de l'État, elle leur accorde une confiance complète et un constant appui. Mais, quoiqu'il n'y ait jamais eu un Souverain plus soigneux de ne pas usurper des pouvoirs que la Constitution ne lui reconnaît pas, jamais non plus Souverain ne fut plus jaloux et plus justement jaloux des prérogatives que lui donne la Constitution, parce que la Reine considère que ce pouvoir lui est donné dans l'intérêt du bien public. »

« Le Souverain, écrivait en 1837 Sir Robert Peel[2], exerce

1. Discours du 26 septembre 1871, à ses tenanciers d'Hugenden.
2. *Croker papers*, vol. II, p. 316. Lettre du 5 juillet 1837.

en réalité une immense action. Tantôt par suite du respect qu'inspire son caractère personnel, tantôt par suite de l'autorité que lui donne naturellement une expérience plus longue et plus grande que celle de chaque ministre..., il est le centre autour duquel tout gravite. Le caractère d'un Souverain vraiment constitutionnel parvenu à l'âge de la maturité, ayant la connaissance des hommes et l'expérience des affaires, est un véritale lest, qui maintient le navire de l'État stable dans sa course, en contrebalançant la légèreté des ministres visant à la popularité, des orateurs creux et des passions démocratiques. »

Enfin, de son coté, M. Gladstone a écrit ceci : « La portée de l'influence de la Couronne doit varier considérablement, à raison du caractère du Souverain, de sa capacité, de son expérience des affaires, de son tact dans l'exercice d'une action personnelle, qui ne doit jamais être poussée à l'extrême, de sa patience à examiner par lui-même une quantité de sujets divers, enfin de l'assiduité de sa présence au siège du gouvernement... Au milieu de tous les changements de personnes, le Souverain a, sur ses ministres, l'avantage que donnent la longue expérience, les larges vues, la position élevée, le dégagement absolu des liens de parti. De plus, les relations personnelles et de parenté avec les familles régnantes des autres pays permettent, dans des circonstances délicates, de dire plus et de dire sous une forme à la fois plus douce et plus efficace qu'on ne saurait le faire dans les correspondances diplomatiques et dans les rapports officiels avec les gouvernements [1]. »

1. Gladstone, *Gleanings*, vol. I.

Cela est vrai, mais je pense que l'action est plus haute encore. Pendant une longue navigation, le pilote dirige seul la marche du vaisseau. Le commandant veille sans bruit, mais, qu'un danger se présente, il change, d'un signe ou d'un mot, l'impulsion donnée au gouvernail et sauve ainsi le navire.

On l'a bien vue, tout récemment encore, cette action efficace et silencieuse de la Couronne. Deux fois, en la même année, elle a épargné au pays d'incalculables maux. Lorsqu'en 1884, un conflit faillit éclater entre l'Angleterre et la Russie, la Reine, par son intervention personnelle, assura le maintien de la paix; puis, lorsque la question de la franchise électorale souleva un conflit entre la Chambre des communes et la Chambre des lords, et qu'une agitation se produisit dans le pays, pour amener la suppression de cette dernière Assemblée, on sait quelle fut l'influence auguste [1] qui calma, par quelques mots dits fermement et à propos, l'orage prêt à éclater :

> Luctantes ventos tempestatesque sonoras
> Imperio premit [2].

Dans ces circonstances même, où le rôle du Souverain est considérable, son action est latente : « elle opère silencieusement », comme écrit M. Austin [3]; chacun sait

1. La grande revue libérale, l'*Edinburgh review*, s'exprime ainsi à ce sujet : « Aucun incident du règne actuel ne fait plus d'honneur à la sagacité politique de Sa Majesté et ne montre d'une façon plus signalée la juste influence constitutionnelle de la Couronne; l'arrangement qui a rendu la paix à nos conseils et assuré le règlement d'une importante controverse n'aurait probablement pu être accompli sans elle. (N° de janvier 1885.)

2. Virgile, *Enéide*, livre I.

3. *Plea for the Constitution*, p. 5.

qu'il y a un pouvoir rarement exercé, mais qui pourrait l'être au besoin; le pays comprend qu'il n'est pas à la merci du premier ambitieux et que la présence seule du Monarque est la plus sûre garantie de ses libertés. Sous le règne d'une femme, l'illustre Marlborough fut congédié aussi aisément que le dernier des officiers et le glorieux héros de Waterloo « se contenta d'une place secondaire dans un cabinet d'hommes médiocres [1] ».

C'est silencieusement encore, mais non moins efficacement, qu'opère l'influence morale du Souverain [2]. « Vous monterez un jour, écrivait M. Gladstone au prince Édouard de Galles, le 7 janvier 1884, sur un trône qui me semble le plus illustre du monde par son histoire, ses souvenirs, sa base légale, par le poids des

1. Lord John Russell, *Constitution*.

2. Pour n'en citer qu'un cas, ne sait-on pas que la déplorable habitude du duel a disparu grâce à l'initiative du prince Albert? « Dans les temps passés, écrivait-il à Wellington, le 12 janvier 1843, l'appel à l'épée était le seul remède connu. Avec les progrès de la civilisation et de la religion chrétienne, cet usage barbare et anti-chrétien a été généralement condamné par l'opinion, défendu et sévèrement puni par la loi; mais on n'a rien établi pour le remplacer, et l'officier, dont l'existence repose sur l'honneur, se trouve dans l'alternative, ou bien d'enfreindre les lois de la religion et de l'État et de devenir criminel, ou bien d'être flétri aux yeux de ses camarades et du monde. C'est donc par un sentiment de justice qu'il devient nécessaire de chercher quelque autre remède. »

La réforme désirée fut introduite par un amendement dans le Code militaire. On promulgua, en avril 1844, un article par lequel on déclara « qu'il n'était pas dérogatoire au caractère d'homme d'honneur de faire des excuses et d'offrir une réparation pour un tort ou une insulte, comme cela ne l'était pas non plus, pour celui qui a subi le tort ou l'insulte, d'accepter cordialement et franchement une explication et des excuses de la part de l'agresseur ».

Le Prince eut la satisfaction de voir qu'il n'avait pas travaillé en vain. Cette déclaration porta un coup mortel aux soi-disant affaires d'honneur. Le duel fut tellement discrédité qu'il devint presque impossible. (Sir Th. Martin, *Life of the Prince consort*, I, 90).

affaires, par l'amour fidèle du peuple et par les occasions exceptionnelles qu'il donne, de tant de façons et dans tant de pays, de faire du bien aux créatures presque innombrables qu'il a plu à Dieu de placer sous le sceptre de l'Angleterre... Si la Souveraineté a été déchargée, par nos institutions modernes, de quelques-uns de ses fardeaux, il n'en est pas moins vrai qu'il n'y a pas eu de période, dans l'histoire du monde, où les monarques puissent contribuer plus efficacement à la stabilité d'une grande institution qui repose plus sur l'amour que sur la force, par leur dévouement au devoir et l'éclatant exemple donné au pays. »

Mais, si l'action du Souverain est cachée comme un mystère, elle attire parfois les yeux comme un grand spectacle. « Le rôle de la Reine comme pouvoir imposant, dit avec raison M. Bagehot, est d'une utilité incalculable ; sans la Reine, le gouvernement actuel de l'Angleterre s'effondrerait et ne serait plus [1]. »

Seul immuable à sa place, tandis que les ministres changent sans cesse, placé plus haut encore et n'étant pas, comme eux, gêné par les liens de parti, le Souverain voit plus juste et plus loin [2].

Au temps de la chevalerie, le Roi assistait aux tournois, jugeait les coups et contemplait la lutte jusqu'au

1. *La Constitution anglaise*, p. 68.

2. Je considère le gouvernement parlementaire comme impossible sans partis organisés et je regarde cette forme de gouvernement comme la plus noble qui existe... Mais il a un défaut, il a une tendance à aveugler l'intelligence... Il est donc utile qu'un ministre puisse avoir l'avis d'une intelligence dégagée des influences de parti Or les principes de la Constitution ne comportent pas l'absence de l'influence personnelle du Souverain et, s'ils le faisaient, les principes de la nature humaine ne permettraient pas la pratique de cette théorie. (Discours de M. Disraëli à Manchester, le 3 avril 1872.

moment où son intervention paraissait nécessaire pour calmer l'ardeur trop vive des combattants et éviter une inutile effusion de sang. Il jetait alors, dans l'arène, son bâton de commandement, et le combat cessait aussitôt. Ce rôle de médiateur suprême n'est pas moins utile dans la lutte souvent passionnée des partis. Lorsque des coups ont été portés et reçus, lorsque l'avantage s'est nettement dessiné, il importe qu'un signe, dont l'autorité ne se discute pas, arrête le vainqueur et l'empêche de donner au vaincu le coup de grâce. Il faut qu'une voix puisse s'élever pour rappeler qu'au-dessus des intérêts de parti, il en est un autre plus auguste et plus sacré, celui du pays. Tout citoyen anglais et, à plus forte raison, tout membre du Parlement appartient nécessairement à l'une des nuances du parti conservateur ou du parti libéral. Le Souverain peut avoir ses secrètes préférences, mais il n'est d'aucun parti. Le vainqueur est son ministre ou l'a jadis été, le vaincu a dirigé les affaires, s'il ne les dirige pas à l'heure actuelle : seul de son royaume, le Monarque plane au-dessus de tous.

Il est le symbole visible de la nation. Dans ces grandes émotions qui font tressaillir un peuple, dans les heures d'angoisse, comme dans les ivresses du triomphe, une voix s'élève et donne une expression aux sentiments de tous. C'est l'espérance, avec les vœux de l'Angleterre, exprimés au guerrier qui part, c'est la consolation donnée au glorieux vaincu, c'est la récompense offerte, avec les remerciements de la race britannique tout entière, au vainqueur qui a bien mérité de la patrie : c'est l'encouragement dans une calamité publique, c'est

la sympathie dans une grande douleur. Tout ce que sent le cœur de la nation, c'est la bouche du Souverain qui l'exprime.

Et, de son côté, la nation se serre autour du Roi, comme l'armée autour de son drapeau. La monarchie est un gouvernement fort, parce qu'elle est un gouvernement intelligible; la masse des hommes la comprend, elle lui offre une idée simple. Et lorsque le trône est occupé par un Souverain digne de ce nom, la dignité royale « devient plus haute que la parole ne peut l'exprimer[1] ». Ce sentiment si noble et si anglais, qui n'a malheureusement pas d'équivalent dans notre langue, la *loyalty*, se développe et acquiert, pour parler comme Burke, « la force d'une passion et la chaleur d'un attachement personnel. »

1. Gladstone, *Gleanings of the past*, I, p 43.

CHAPITRE XI

LA FAMILLE ROYALE

I. La Reine Épouse. — II. L'époux de la Reine. — III. L'héritier présomptif. — IV. Les princes du sang. — V. Les dotations.

I. — LA REINE ÉPOUSE.

La coutume et la loi confèrent aux membres de la famille royale certains privilèges et leur imposent certaines obligations ; elles donnent au Souverain quelques droits particuliers, qu'il convient de mentionner.

Lorsqu'un Roi est sur le trône, il lui est permis d'épouser toute personne anglaise ou étrangère, quelle que soit sa condition, pourvu qu'elle soit protestante et de naissance légitime. Il lui est formellement interdit de se marier avec une personne appartenant à la religion catholique : la sanction de cette défense est la déchéance de tout droit à la Couronne, et la loi déclare qu'en pareil cas, les sujets seraient *ipso facto* déliés de leur serment de fidélité [1]. L'épouse du Souverain porte le titre de Reine.

Les Reines avaient, du temps même des Saxons, une certaine influence sur les affaires de l'État, et les épouses

1. Acte 1, Guillaume et Marie, ch. 2.— 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.— 5 et 6, Anne, ch. 8.

des Rois normands ont également joué un rôle important [1]; celles de Guillaume le Conquérant et de Henri I[er] furent couronnées à part du Roi [2]. Elles possédaient de grands biens, qu'elles faisaient administrer par des agents particuliers; elles avaient leurs chanceliers, elles exerçaient souvent les fonctions de régentes pendant l'absence de leur époux, elles percevaient enfin certaines sommes, dont l'ensemble formait l'or de la Reine (*queen's gold*), et qui consistaient en prélèvements effectués sur divers droits, tels que concessions de privilèges, et aussi dans le dixième du droit de grâce, ces faveurs étant censées obtenues par la bienveillante intervention de la Reine. Une ancienne loi citée par Blackstone décidait aussi que, lorsqu'une baleine (poisson royal) était prise, elle devait être partagée en deux parts : la tête était attribuée au Roi et la queue à la Reine son épouse [3].

La Reine est considérée, non comme l'égale du Roi, mais comme sa sujette [4]. Elle jouit cependant de certains privilèges particuliers. C'est ainsi qu'elle peut acquérir ou vendre des terres sans l'autorisation de son

1. Stubbs, *Constitutional history*, vol. I, p. 342.
2. Lord Eldon écrivait, le 5 juillet 1821 : « Les femmes de Guillaume I[er], de Henri II et d'Étienne furent couronnées deux ans après le Roi ; celle de Richard I[er] fut couronnée hors d'Angleterre et celle de Jean-sans-Terre ne fut pas couronnée en même temps que son époux. Sous Henri III, Édouard III, Henri IV, Henri V, Henri VI et Henri VII, le couronnement de la Reine eut lieu séparément et quelquefois longtemps après celui du Roi. Quelques-unes des femmes de Henri VIII ont été couronnées, d'autres ne l'ont pas été ; celles de Charles I[er], de Charles II et de Georges I[er] ne l'ont jamais été. (Twiss, *Life of lord Eldon*, vol. II, p. 420.)
3. Voir, sur la situation de la Reine Épouse, Taylor : *Glory of regality*, p. 49.
4. Stephens, *Commentaries*, liv. IV, ch. IV.

mari, ester en justice[1], faire des dons et legs et accepter les libéralités du Roi, contrairement aux dispositions de la loi, qui interdit les donations entre époux. On ne peut la traduire devant aucun tribunal, et elle est exempte du paiement de l'impôt, des droits de douane et de toute amende: enfin elle a une maison distincte et des officiers spécialement attachés à sa Cour.

La personne de la Reine Épouse est sacrée comme celle du Roi, les tentatives contre sa vie ou son honneur sont considérées comme des crimes de haute trahison[2]. Le crime d'adultère est considéré, de sa part, comme constituant une haute trahison, dont elle est appelée à répondre devant la Chambre des lords.

La question de savoir si l'épouse du Roi, quoique étrangère de naissance, acquiert la nationalité britannique, a été tranchée, lors de la discussion du bill de 1765. Les juges consultés répondirent à l'unanimité qu'« une étrangère mariée au Roi de la Grande-Bretagne est, à dater de ce mariage et par l'opération de la loi de la Couronne, qui fait partie de la loi du pays (*common law*), assimilée aux sujets de naissance, de façon à ne pouvoir être empêchée, par aucun acte, de remplir des emplois de confiance ou de recevoir de la Couronne des donations en terres[3] ».

A la mort du Roi, la Reine Épouse devient Reine douairière et elle jouit, en cette qualité, de tous les privilèges qui lui appartenaient précédemment. Toutefois, les complots contre sa vie ou sa chasteté ne sont

1. Acte 32, Henri VIII, ch. 51.
2. Acte 25, Édouard III, statut 5.
3. *Lords Journal*, XXXVI, 174.

pas considérés comme des crimes de haute trahison. Elle peut se remarier, du consentement du Roi [1], sans perdre son titre de Reine [2]. C'est ainsi que Catherine, veuve de Henri V, ayant épousé Owen Tudor, continua à jouir de son ancien rang et de son ancien titre.

II. — L'ÉPOUX DE LA REINE.

On a vu, dans un précédent chapitre, que la loi n'exclut pas les femmes du trône du Royaume Uni [3].

Lorsqu'une Reine porte la couronne, elle jouit, quant au mariage, des mêmes droits qu'un Roi, son choix étant d'ailleurs soumis aux mêmes restrictions [4].

Son époux n'a légalement aucune part au gouvernement du pays : il est considéré comme sujet de la Couronne [5] et apte à remplir tous les emplois. Le titre qu'il doit porter est fixé, dans chaque cas spécial. Cette dernière question fut soulevée, pour la première fois, au XVIe siècle.

1. Ce consentement est exigé par un statut de la sixième année de Henri VI, qui n'a pas été imprimé, mais que citent Riley, Coke et Blackstone.

2. Ceci est une dérogation à la loi habituelle qui décide que ce qui a été gagné par mariage se perd par mariage. Ainsi la veuve d'un lord qui épouse un *commoner* perd son rang de pairesse. (Bowyer, *Commentaries*, ch. VIII.)

3. Voir ci-dessus, ch. III, p. 108.

4. Le message par lequel la Reine Victoria annonçait au Parlement son mariage, ne contenant aucune indication relativement à la religion du Prince Albert, un incident fut soulevé, à ce propos, dans les deux Chambres. Le duc de Wellington fit voter un amendement à l'adresse de félicitations de la Chambre des lords, afin d'insérer le mot *protestant*, et lord Brougham saisit cette occasion pour rappeler que le mariage avec un catholique entraînerait *ipso facto* la déchéance de la Reine.

5. La loi qui punit les infidélités d'une Reine épouse ne punit pas celles du mari de la Reine, parce que les conséquences ne sont pas les mêmes. (Blackstone, *Commentaries*, ch. IV.)

L'acte confirmant le traité de mariage entre Philippe d'Espagne et Marie Tudor [1] portait que la Reine jouirait du pouvoir royal aussi complètement qu'avant son mariage, mais Philippe ayant été créé, par son père, Roi de Naples et de Jérusalem, on se servit de la formule suivante : « Philippe et Marie, par la grâce de Dieu, Roi et Reine d'Angleterre, de France, de Naples, de Jérusalem et d'Irlande » ; le mot *Naples* fut plus tard remplacé par celui des Deux-Siciles. Philippe étant devenu Roi d'Espagne en 1555, son nom cessa de figurer dans les actes.

Élisabeth, la Reine soi-disant vierge, ayant refusé de se marier, malgré les instances du Parlement, ce fut seulement après la chute de Jacques II qu'il y eut lieu de trancher une semblable question. L'acte de *settlement* décida que le Prince et la Princesse d'Orange seraient nommés ensemble Roi et Reine d'Angleterre et que le Roi seul aurait le gouvernement. Il ne semble pas que des dispositions aient été prises pour régler la situation du prince Georges, époux de la reine Anne. Le mariage avait été célébré avant le couronnement et le prince fut créé duc de Cumberland. Il siégea, en cette qualité, à la Chambre des lords, mais son rôle fut, d'ailleurs, singulièrement effacé [2].

Lorsque la reine Victoria épousa le prince Albert de Saxe-Cobourg-Gotha, il y eut lieu de fixer le titre et le rang de son époux. Une loi ayant pour objet

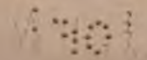
1. Acte 1, Marie, session 2, ch. 11.
2. Quoiqu'il siégeât, *honoris causa*, au Conseil privé, il n'en était pas membre. (Bowyer, *Commentaries*, ch. 8. — Smolett, *History of England*, vol. I, p. 181.)

d'accorder au Prince la naturalisation et de lui conférer, pendant toute la durée de sa vie, la préséance sur toute personne autre que la Reine elle-même, fut vivement combattue et finalement abandonnée, sauf en ce qui concerne la clause conférant à l'époux de Sa Majesté la nationalité Britannique [1]. La question du rang fut réglée, peu après, par des lettres patentes portant que « en toute occasion et en toute assemblée, le Prince aurait rang immédiatement après la Reine, sauf dans les cas où un acte du Parlement en déciderait autrement ». Toutefois aucun titre ne fut conféré au Prince Albert, et ce fut seulement dix-sept ans plus tard, que des lettres patentes du 2 juillet 1857 lui donnèrent le titre de Prince-Époux.

Il est de notoriété publique que le Prince Albert, quoique n'ayant officiellement aucun rôle politique, n'en a pas moins exercé, sur le gouvernement, une action toujours sérieuse, souvent importante, parfois même décisive. Son intervention ayant même excité, à diverses reprises, d'assez vives critiques, lord Aberdeen, alors premier ministre, crut devoir saisir l'occasion que lui présentait la discussion de l'adresse en réponse au discours du trône, pour préciser, au début de la session de 1854, la théorie constitutionnelle du rôle du Prince-Époux.

« Qu'est-ce que le mari de la Reine ? N'a-t-il d'autre droit que celui de perpétuer la dynastie ? Est-ce un agent tout à fait placé en dehors de la sphère politique, dont l'influence doive expirer au seuil de l'alcôve royale

1. Actes 3 et 4, Victoria, ch. 2.



et qui n'ait rien à voir, rien à penser, rien à dire sur les affaires de l'État ? Non. Le mari de la Reine n'est pas aussi dépouillé d'attributions constitutionnelles qu'on se l'imagine. Il est membre du Conseil privé, donc il peut avoir une opinion sur les questions de l'ordre le plus élevé, et faire connaître cette opinion. Loin que sa situation privilégiée auprès de la Reine lui interdise les suggestions et les conseils, dans les entretiens intimes, il a le droit, comme compagnon de sa vie, comme père des futurs Rois d'Angleterre, de lui donner tous les avis que peut lui inspirer sa tendresse pour elle, sa sollicitude pour l'avenir des enfants qui règneront, après elle, sur la Grande-Bretagne. Son influence est donc réelle, sérieuse, et peut s'exercer très légitimement, dans toutes les circonstances où le Prince juge à propos d'intervenir. Les ministres ne sauraient trouver cela mauvais, ni chercher à y mettre obstacle ; leur seul droit, lorsque leur opinion n'est pas conforme à celle de la Reine, dominée ou non par cette influence, c'est de se retirer du pouvoir. »

Le prince Albert lui-même s'en expliquait, dans le même sens, lorsqu'il écrivait, le 6 avril 1850, en réponse au duc de Wellington, qui lui avait offert de prendre le commandement de l'armée : « Ma situation exige que l'existence individuelle du mari s'absorbe entièrement dans celle de sa femme, qu'il n'aspire à aucun pouvoir par lui-même, ni pour lui-même, qu'il s'interdise toute ostentation, qu'il n'assume devant le public aucune responsabilité séparée, mais qu'il fasse de sa position une partie de celle de la Reine, qu'il remplisse toutes les lacunes que, comme femme.

elle pourrait naturellement laisser dans l'exercice de ses fonctions royales, qu'il veille constamment et attentivement sur toutes les branches des affaires publiques, afin d'être en mesure de la conseiller et de l'assister, à chaque moment, dans tous les devoirs difficiles et multiples qui lui incombent, dans toutes les questions, tantôt internationales, tantôt politiques, sociales ou personnelles qu'elle peut avoir à résoudre. Il est le chef naturel de sa famille, le surintendant de sa maison, l'administrateur de ses affaires privées, son seul *conseiller confidentiel* dans les affaires politiques, son seul auxiliaire dans ses communications avec les membres du gouvernement. Il est l'époux de la Reine, le tuteur des enfants royaux, le secrétaire particulier de la Souveraine, et son ministre permanent. »

Tout cela est parfaitemant exact : un mot seul est de trop, celui de ministre; quant à la théorie de lord Aberdeen, qui avait également été celle de sir Robert Peel et de lord Melbourne [1], elle fut généralement acceptée par tous les premiers ministres et par le Parlement. « La Reine et le Prince Époux, écrivait M. Gladstone, sont l'un pour l'autre ce que l'adjectif est au substantif; ils ne font qu'un, vis-à-vis du Cabinet. »

III. — L'HÉRITIER PRÉSOMPTIF.

L'héritier présomptif de la Couronne, s'il est du sexe masculin, naît Duc de Cornouailles et de Rothesay : il

1. Lord Melbourne écrivait, le 30 août 1840, à la Reine : « Votre Majesté n'a rien de mieux à faire que d'avoir recours aux avis d'un tel conseiller, lorsqu'elle sera embarrassée, et de s'en rapporter à lui en toute confiance. »

est créé Prince de Galles et Comte de Chester. Ce fut le 7 février 1301, que le roi Édouard Ier fit don à son fils aîné de ses propriétés du pays de Galles et du comté de Chester et, le 10 mai suivant, il lui conféra les dignités de prince de Galles et comte de Chester [1]. Édouard III ne porta point ces titres, mais le Prince Noir les reçut en 1343; son fils Richard, Henri de Monmouth, et les trois Édouard, fils de Henri IV, d'Édouard IV et de Richard III, les portèrent successivement et, depuis lors, cet usage a été constamment suivi [2].

Le Prince de Galles est spécialement protégé par la loi, qui range parmi les crimes de haute trahison tout complot dirigé contre lui.

Les règles relatives au mariage du Roi s'appliquent également à celui de l'héritier présomptif : il lui est interdit d'épouser une catholique. On connaît l'incident qui se produisit, à ce propos, sous le règne de Georges III. Le bruit se répandit que le Prince de Galles avait contracté une union de ce genre. « Vous savez, lui écrivait Fox, le 10 décembre 1785, qu'un mariage avec une catholique prive le Prince qui le contracte de ses droits de succession à la Couronne. » Le lendemain, le Prince de Galles lui répondait : « Le monde sera bientôt convaincu qu'il n'y a pas et qu'il n'y a jamais eu aucun fondement à ce bruit [3]. » C'était vrai, ce jour-là, mais, le 21, le mariage était célébré. Fox ayant nié le fait au Parlement, le Prince de Galles envoya chercher lord Grey

1. 5th. *report of the Lords on the dignity of the peerage*, p. 9.
2. La loi établit une règle spéciale pour la succession au titre de duc de Cornouailles, qui cesse d'appartenir au Souverain, à l'instant même où nait un héritier mâle. (Selden, *Titles of honour*, part. 2, ch. 5.)
3. *Memorials and correspondance of Ch. Fox*, II, 289.

(alors M. Grey) et, après lui avoir avoué son mariage, le pressa vivement de dire quelque chose qui pût satisfaire Madame Fitzherbert. Grey s'y étant refusé, le Prince s'écria brusquement : « Eh bien, si personne ne veut, il faudra bien que Shéridan le fasse. » Shéridan le fit, ne effet, mais d'une façon maladroite et embarrassée [1]. L'incident n'eut, d'ailleurs, pas d'autre suite, le mariage étant nul, comme ayant été contracté sans le consentement du Roi.

La Princesse de Galles est, comme son époux, spécialement protégée par la loi; tout complot contre sa personne, tout attentat contre sa chasteté sont des crimes de haute trahison [2]. Elle-même serait, en cas d'adultère, considérée comme coupable de haute trahison.

A défaut d'enfant du sexe masculin, la Princesse Royale, fille aînée du Souverain, est héritière présomptive de la Couronne. Elle est placée, au point de vue légal, dans la même situation que la Princesse de Galles.

IV. — LES PRINCES DU SANG.

La loi ne confère aucun droit particulier au fils aîné du Prince de Galles, bien qu'il soit destiné à régner un jour. Il n'est pas même pair d'Angleterre et est légalement considéré comme un *commoner;* il n'a aucun titre officiel. La question de savoir s'il est, ainsi que ses frères et sœurs, placé sous l'autorité du Roi, a été

1. Lord Stanhope, *William Pitt*, I, 342.
2. Acte 25, Édouard III.

tranchée, au siècle dernier. En 1718, Georges Ier, fort mécontent du Prince de Galles, voulut diriger lui-même l'éducation de ses petits-enfants et disposer de leur main, sans même demander le consentement de leur père. Les juges, à la majorité de dix voix contre deux, admirent les prétentions du Roi, quant à l'éducation, et déclarèrent, à l'unanimité, « que le soin et l'approbation de leurs mariages appartenaient au Roi [1]. »

La famille Royale comprend tous les Princes et Princesses ayant un droit éventuel à la succession au trône, c'est-à-dire tous les descendants protestants de l'électrice Sophie. Dans le sens ordinaire, on n'y compte généralement que les plus proches parents du Souverain. Les fils et les filles, frères et sœurs, oncles et tantes, neveux et nièces, petits-fils et petites-filles du Monarque régnant, ne jouissent d'aucun privilège, si ce n'est de celui de la préséance [2], encore n'ont-ils d'autre place que celle résultant de leur dignité personnelle. Ainsi, quand le prince de Galles montera sur le trône, les enfants du duc d'Edimbourg ou les autres enfants de la Reine Victoria auront rang avant tout pair et tout dignitaire. Mais, si le Prince de Galles vient à mourir avant sa mère et que le Prince Édouard de Galles succède directement à la Reine Victoria, le duc d'Édimbourg et ses frères et sœurs n'auront plus de rang spécial.

Georges III oubliant peut-être, ou peut-être se souvenant trop bien que, pendant sa jeunesse, il avait failli contracter une union qu'il aurait, sans doute, regrettée

1. *State trials*, XV, 1195. — *Lords Journal*, 28 février 1772.
2. Acte 31, Henry VIII, ch. 10.

plus tard [1] avait été fort mécontent, lorsque le duc de Gloucester son frère avait épousé lady Waldegrave : il le fut bien davantage encore lorsqu'en 1771, le duc de Cumberland annonça son mariage avec madame Horton. Il espéra d'abord pouvoir faire annuler cette union, contractée en dehors des formes légales, mais il se trouva précisément que, par l'ordre exprès de Georges II, la loi sur le mariage avait été déclarée inapplicable à la famille royale. Il fallut se résigner, mais, afin d'éviter le retour de pareils faits, le Roi saisit le Parlement d'un bill relatif aux mariages royaux.

Le *royal marriage act* de 1772 [2] décide qu'aucun des descendants de Georges II, sauf ceux qui seraient nés de Princesses mariées à l'étranger, ne pourra, à peine de nullité, contracter mariage, sans le consentement préalable du Roi, attesté par sa signature et donné en Conseil privé [3]. Cette disposition, qui fut assez vivement critiquée par Fox et par plusieurs conseillers de la Couronne, fut tempérée par l'addition d'une clause, aux termes de laquelle les Princes ayant atteint l'âge de vingt-cinq ans peuvent, après en avoir donné avis au Conseil privé, un an à l'avance, contracter mariage sans le consentement de la Couronne, à moins qu'avant l'expiration de ce délai, les deux Chambres du Parlement ne déclarent qu'elles désapprouvent l'union projetée.

1. C'était avec lady Sarah Lennox, et le mariage se serait sans doute accompli, si elle ne s'était malencontreusement cassé la jambe. (*Grenville papers*, IV, 209.)
2. Acte 12, Georges III, ch. 11.
3. La Chambre des lords a jugé en 1845, conformément à l'avis unanime des juges, que cette disposition s'applique même aux mariages célébrés hors de l'Empire Britannique (*Sussex peerage case*).

Les adversaires de la mesure avaient fait remarquer qu'il était singulier qu'un Prince ne pût se marier librement avant l'âge de vingt-cinq ans, alors qu'il pouvait monter sur le trône et gouverner à dix-huit. On leur répondit qu'il était assurément plus facile de gouverner un royaume qu'une femme [1].

On a, depuis lors, proposé à diverses reprises l'abrogation de cette loi; lord Holland, notamment, a demandé, en 1820, qu'elle fût rapportée [2], mais le Parlement a toujours refusé d'accepter ces propositions. C'est en vertu de cet acte que la Cour des arches annula, sur la demande du Roi, le mariage contracté par le duc de Sussex avec lady Cecilia Underwood, et cet arrêt fut confirmé, plus tard, par la Chambre des lords.

V. — LES DOTATIONS.

Il faut ajouter, avant d'abandonner ce sujet, que le Parlement a fréquemment voté des dotations aux Princes et aux Princesses de la famille royale. Les époux et les épouses du Souverain ont généralement reçu une somme annuelle. La Reine Caroline, épouse de Georges II, la reine Charlotte, épouse de Georges III, la reine Adelaïde, épouse de Guillaume IV, avaient une allocation annuelle de 1.250.000 francs pour leur bourse privée. La même somme avait été demandée, pour le Prince Albert, au moment de son mariage; mais lord Melbourne fut battu, sur cette question, à la Chambre des

1. *Parliamentary history*, XVII, 407.
2. Hansard, nouvelle série, I, 1099.

communes, qui adopta, à la majorité de 262 voix contre 156, une motion du colonel Selthorp, appuyée par sir Robert Peel, réduisant la dotation au chiffre de 750.000 francs.

Quant aux Princes et Princesses, c'est sous le règne de Georges II que l'on attribua, pour la première fois, une dotation à l'un d'eux. Jusqu'à cette époque, le Souverain payait lui-même, sur les fonds de la liste civile, les rentes qu'il croyait devoir accorder aux membres de sa famille ; mais, par suite de la défense inscrite dans une loi de la Reine Anne [1], d'accorder une pension pour une période plus longue que celle de la vie du Monarque régnant, il fallut s'adresser aux Chambres, pour faire assurer au duc de Cumberland une annuité de 625.000 francs [2].

En 1737, le Prince de Galles, considérant comme insuffisante l'allocation que lui accordait son père, essaya d'en obtenir l'augmentation. Pulteney proposa, le 22 février 1737, de voter une adresse au Roi, pour assurer Sa Majesté que les Communes voteraient volontiers les fonds nécessaires pour assurer, à l'héritier du trône, un revenu annuel de 2.500.000 francs. La motion, combattue par sir R. Walpole, fut rejetée par 204 voix contre 234. Présentée par lord Carteret à la Chambre Haute, elle fut également repoussée, le 23 février 1737.

Sous le règne de Georges III, diverses pensions furent payées sur les fonds de la liste civile, notamment au frère du Roi et à son fils, le Prince de Galles. Une

1. Acte 1, Anne, ch. 7.
2. Acte 19, Georges II.

loi spéciale [1] attribua à ce dernier, lors de son mariage, une dotation supplémentaire de 1.625,000 francs par an, à laquelle fut ajoutée plus tard une annuité de 1.500.000 francs [2]. Quant aux autres enfants et aux neveux du Roi, une loi de 1778 [3] avait autorisé Sa Majesté à leur assurer une série de pensions, dont aucune ne devait dépasser 375.000 francs, et dont le total était limité à 2.250.000 francs, payables à partir du décès de Georges III. Enfin une loi de 1816 [4] transféra, de la liste civile à l'Échiquier, les pensions des ducs d'York et de Clarence et des quatre Princesses Royales. En résumé, pendant ce règne, les sommes reçues par vingt-cinq membres de la famille royale s'élevaient annuellement à 12.683.200 francs, dont 8.320.700 francs payés par le Trésor public et 4.362.500 francs par la liste civile. Il faut ajouter à ce chiffre diverses allocations de sommes une fois données, à l'occasion de mariages ou d'autres circonstances, et dont le total s'élève à 23.708.850 francs, dont moitié environ payé par l'échiquier.

Sous Georges IV, treize Princes ou Princesses reçurent, sur les revenus de l'État, des dotations [5] variant entre 100.000 francs et 350.000 francs et représentant ensemble une annuité de 3.125.000 francs. Sous le règne de Guillaume IV, il fut stipulé que la Reine aurait une annuité de 1.250.000 francs prélevée sur la somme portée, à titre de bourse privée, à la liste civile du Roi,

1. Acte 35, Georges III, ch. 39.
2. Acte 43, Georges III, ch. 26.
3. Acte 18, Georges III, ch. 31.
4. Acte 56, Georges III, ch. 46.
5. Actes 1, Georges IV, ch. 108. — 1 et 2, Georges IV, ch. 119. — 6. Georges IV, ch. 71 et 72. — 8, Georges IV, ch. 10.

et il fut décidé que cette annuité serait convertie en une rente viagère de 2.500.000 francs, dans le cas où Sa Majesté survivrait à son époux [1].

Une série de lois, votées sous le règne actuel, ont alloué diverses sommes au Prince-Époux, aux enfants et aux autres parents de la Reine. Le Prince de Galles reçoit une annuité de un million de francs et a la jouissance des revenus du duché de Cornouailles, qui s'élèvent à 1.630.000 francs environ. La Princesse de Galles a une rente de 250.000 francs [2]. Le prince Alfred, duc d'Édimbourg [3], et le prince Arthur, duc de Connaught [4], jouissent chacun d'une dotation annuelle de 630.000 francs, la Princesse impériale d'Allemagne touche 250.000 francs [5] et chacune de ses sœurs, 150.000 francs [6].

Le Parlement n'a jamais refusé, jusqu'ici, les sommes qui lui ont été demandées, en faveur des membres de la famille Royale, quelques votes ont cependant soulevé des discussions, certaines observations ont été faites, dont il sera certainement tenu compte à l'avenir, et il est facile de prévoir que les assemblées démocratiques se montreront moins larges que ne l'ont été jadis celles élues sous l'influence de la Couronne ou de l'aristocratie.

1. Actes 1 et 2, Guillaume IV, ch. 2.
2. Actes 26 et 27, Victoria, ch. 1.
3. Actes 29 et 30, Victoria, ch 8. — 36 et 37, Victoria, ch. 80.
4. Actes 34 et 35, Victoria, ch. 64. — 41 et 42, Victoria, ch. 46.
5. Actes 20 et 21, Victoria, ch. 2.
6. Actes 29 et 30, Victoria, ch. 7. — 34 et 35, Victoria, ch. 4. — 48 et 49 Victoria, ch. 24.

CHAPITRE XII

LA MAISON ROYALE

I. La Cour des anciens Rois. — II. Département du lord Sénéchal. — III. Département du lord Chambellan. — IV. Département du grand Écuyer. — V. Département de la maîtresse des robes. — VI. Droit de nomination des dignitaires. — VII. Dignités héréditaires. — VIII. Le secrétaire du Souverain.

I. — LA COUR DES ANCIENS ROIS.

De tout temps et à toute époque, le Souverain a été entouré d'un certain nombre de personnages, qui constituaient sa Cour ou, pour employer l'expression moderne, sa maison (*household*). Il est pourtant assez difficile de distinguer, pendant plusieurs siècles, quels sont, parmi les hommes de cet entourage, ceux qui sont chargés de l'administration du pays et ceux qui remplissent seulement des charges de cour.

Sous les Rois anglo-saxons, on trouve le préfet ou *Heah gerefa*, le camérier (*Kraegel*), le maréchal (*Horspen*), l'écuyer tranchant et l'échanson [1].

Sous les Rois normands, le premier et le plus élevé des officiers était le haut justicier. C'est lui qui gouvernait le royaume pendant les absences du Souverain,

1. Stubbs, *Constitutional history*, I, 345.

et le nom de Vice-Roi lui est souvent attribué [1]. Il présidait les cours de justice et administrait les revenus du Roi. Ces fonctions étaient fréquemment confiées à un évêque. Après lui, venaient le constable ou commandant, appelé aussi maréchal (*magister militum*), le sénéchal ou intendant, parfois nommé comte Palatin, le chambellan, le chancelier, le trésorier et l'échanson [2].

Guillaume le Conquérant et ses successeurs aimaient le faste; rien ne leur semblait trop beau, et l'on raconte que Guillaume II, en prenant possession de Westminster-Hall, qui avait deux cent soixante-dix pieds de long sur soixante-quatorze de large, déclarait que « c'était une simple chambre à coucher, à côté de ce qu'il comptait faire [3] ». Étienne tenait, à Londres, une cour splendide, et la table était à l'avenant [4].

Les fêtes du couronnement d'Édouard I[er] sont demeurées célèbres, sous ce rapport [5]. De la Cour, l'amour de la pompe et de la bonne chère avait gagné la ville, et Édouard II fut forcé de rendre une ordonnance somptuaire défendant « aux grands hommes » d'avoir, à leurs repas, plus de deux plats de viande, et ne permettant un entremets qu'aux prélats, comtes et barons [6].

L'organisation de la maison royale fut très soigneu-

1. Selden, *Office of chancellor*, p. 4.
2. Madox, *History of the Exchequer*, ch. 2.
3. *Stowes Annals*, p. 113.
4. Tenuit curiam quæ nunqam fuit splendidior in Anglia, multitudine, magnitudine auri, argento, gemmis, vestibus, omnimodo dapsilitate. (Mathieu Pâris, p. 53.) On servit 30,000 plats, au mariage du comte de Cornouailles avec la fille du comte de Provence.
5. On avait requis les shériffs de fournir : 278 pièces de jambons, 450 porcs, 440 bœufs gras, 430 moutons, 22.600 poulets et chapons, 13 chèvres, etc. (*Stowes Annals*, p. 323.)
6. Ord. 9, Edouard II.

sement réglée sous Édouard III. Les attributions respectives du contrôleur, de l'aumônier, des *clerks* de l'office et de l'épicerie, du maréchal, des médecins et autres agents compris dans le nombre des trois cent treize personnes qui composaient la maison royale, étaient nettement tracées. On indiquait également les salaires de chacun, en temps de paix et en temps de guerre; à savoir : vingt shillings par jour pour le Prince de Galles, six shillings pour les évêques et comtes, quatre shillings pour les barons et deux shillings pour les chevaliers [1].

Un manuscrit conservé à la *Cotton library* [2] donne des détails très complets sur le personnel de la Cour de Henry VI; un autre, faisant partie de la bibliothèque harléienne [3], contient les mêmes informations pour le règne d'Édouard IV. Sous le titre de : *Domus regni magni in quâ mansiones multæ sunt*, ce dernier document fournit aussi de curieux renseignements sur le chiffre des dépenses quotidiennes et annuelles de la maison royale.

On connaît également, par divers manuscrits ou imprimés, tout ce qui se rapporte à ce sujet, pour le règne de Henry VII [4] et de ses successeurs, jusqu'à la fin du XVIIe siècle [5] et, depuis cette époque jusqu'a nos jours, les documents abondent.

1. *A collection of ordinances and regulations for the government of the royal household from King Edouard III* (London, 1790).
2. Anno 1455 F. v. p. 170.
3. N° 642, fol. I, 195.
4. *Articles ordained by King Henri VII for the regulation of his household.* (Harleian Library, 642, fol. 198 à 217.)
5. *A collection of ordinances and regulations for the government of the royal household.* In-4°, Londres, 1790.

Sans examiner en détail les vicissitudes que le personnel de la Cour a subies, on peut constater qu'il était très considérable, au siècle dernier. On voit, dans le *Gazetteer and imperial calendar* de 1738, que la maison royale comprenait alors les trois grands services qui existent encore aujourd'hui, mais avec un personnel infiniment plus nombreux. Le département du lord sénéchal comptait alors 198 agents, en comprenant les services de la beurrerie, de l'épicerie, de la vannerie, de l'échaudoir, du poulailler, du bûcher, avec leurs *gentlemen*, *yeomen*, *grooms*, sergents et commis, qui ont disparu.

Le personnel dépendant du lord chambellan était de 575 personnes. Les échansons, écuyers tranchants, maîtres des fêtes, maîtres du jeu de paume, gardiens des lions, lionnes et léopards, semeurs de fleurs, qui en faisaient alors partie, n'existent plus aujourd'hui. Le service des écuries et des chasses avait, à peu près, son organisation actuelle.

II. — DÉPARTEMENT DU LORD SÉNÉCHAL.

Les différents services de la maison royale forment actuellement quatre départements [1] :

1° Le département du lord sénéchal,
2° Le département du lord chambellan,
3° Le département du maître des écuries,
4° Le département de la maîtresse des robes.

1. Je saisis l'occasion qui m'est offerte pour adresser tous mes remerciements à l'honorable Sir S. Ponsonby Fane, contrôleur du département du lord chambellan, pour l'obligeance avec laquelle il a bien voulu me fournir des renseignements sur cette question.

Le département du lord sénéchal ou intendant de la maison (*lord steward*) se compose du lord sénéchal, du trésorier, du contrôleur et du maître de la maison, qui forment, avec l'adjonction d'un secrétaire, ce que l'on nomme le Conseil du drap vert (*board of green cloth*).

Le palais du Souverain constituait autrefois une juridiction séparée, relevant de la Cour du lord sénéchal : cette Cour était présidée, en cas d'absence du lord sénéchal, par le trésorier, le contrôleur ou le sénéchal de la sénéchaussée (*steward of the marshalsea*). Elle était investie du pouvoir de juger les trahisons, crimes et délits commis dans le palais ou dans un certain rayon environnant. Cette juridiction, récemment abolie [1], était depuis longtemps tombée en désuétude. Les seules attributions réservées, en dernier lieu, à la Cour du lord sénéchal, ont été conférées en 1849 au Conseil du drap vert; elles consistent dans la revision des comptes de la maison royale, dans le service des approvisionnements et dans la direction du personnel des gens de service. Chacun des membres du Conseil du drap vert est, d'ailleurs, investi de fonctions spéciales.

L'office de lord sénéchal est une haute dignité, dont l'origine est très ancienne. Celui qui en est investi est le premier personnage de la maison royale; tous les autres officiers et agents, à l'exception de ceux qui appartiennent à la chapelle, à la Chambre et aux écuries, sont soumis à son contrôle. Il a autorité directe sur les membres du Conseil du drap vert, dont il est le président.

1. Actes 12 et 13, Victoria, ch. 101.

Il nomme directement tous les officiers inférieurs et les gens de service de la maison royale, à l'exception de ceux qui sont attachés au service des écuries. Il est particulièrement chargé de tout ce qui concerne la cuisine, les caves, les jardins, etc.

Le lord sénéchal est presque toujours choisi parmi les pairs, et il a droit de préséance sur tous les autres lords de son rang. Il est nommé par la Reine, mais il se retire avec le Cabinet auquel il est rattaché par ses opinions. Il reçoit un traitement annuel de 50.000 francs. Il porte, comme insigne de sa dignité, la baguette blanche (*white staff*). Quand le Souverain vient à mourir, il brise cette baguette et congédie ainsi tout le personnel de la maison royale [1].

Le contrôleur et le trésorier de la maison royale, qui viennent immédiatement après le lord sénéchal et le remplacent au besoin, sont également des personnages politiques, ils jouissent d'un traitement de 22.600 francs; le second de ces officiers est subordonné au premier.

Au-dessous du trésorier et du contrôleur, est le maître de la maison royale, sorte d'intendant, qui sert d'intermédiaire entre tous les départements. Il examine, sous l'autorité du trésorier, une partie des comptes, tout en restant spécialement chargé du personnel des serviteurs; ses fonctions n'ont rien de politique; son traitement est de 28.950 francs.

Enfin le lord sénéchal a encore sous son autorité le

1. *The Book of the court*, by W. J. Thoms, p. 299.

payeur et le *coroner portant la verge* de la maison de la Reine, le gentilhomme des caves royales, le contrôleur de la cuisine, les gentilshommes messagers et les messagers d'État.

L'aumônerie est comprise dans son service, parce que les aumônes, qui se font aujourd'hui en argent, consistaient jadis en nourriture.

III. — DÉPARTEMENT DU LORD CHAMBELLAN.

Les fonctions de lord chambellan sont très anciennes, puisque l'on en fait remonter l'origine au règne de Jean-sans-Terre[1], et constituent une haute dignité : elles consistent à diriger et à surveiller tous les officiers et serviteurs des appartements royaux, sauf ceux de la chambre à coucher, ainsi que le personnel de la chapelle, de la musique et des beaux-arts. Elles sont considérées comme étant politiques et leur titulaire change, toutes les fois qu'un nouveau Cabinet arrive aux affaires. Un traitement de cinquante mille francs y est attaché.

L'ancien office de gardien de la grande garde-robe ayant été aboli en 1782, ses attributions ont été ajoutées à celles du lord chambellan.

Les théâtres de Londres et de Windsor, ainsi que ceux des villes où réside le Souverain, ne peuvent jouer aucune pièce nouvelle, sans l'autorisation du lord chambellan. C'est également ce dignitaire qui est chargé d'adresser les invitations pour les bals et fêtes de la

1. Thoms, *Book of the court*, p. 318.

Cour; il a seul qualité pour faire les présentations aux levers (*levees*) et aux réceptions (*drawing-rooms*) du Souverain.

Le département du lord chambellan comprend un nombreux personnel : c'est d'abord le vice-chambellan, qui remplace son chef en cas d'absence. Ce fonctionnaire se retire en même temps que le Cabinet; son traitement est de 23.100 francs. Viennent ensuite le contrôleur et l'inspecteur des comptes, les huit lords *in waiting* et les huit grooms *in waiting* qui sont, à tour de rôle, de service auprès du Souverain; les lords reçoivent 17.550 francs et les grooms 8.387 francs. Les douze gentilshommes huissiers de la Chambre privée font également, à la Cour, un service régulier; ils ont le privilège d'être seuls chargés de celui du cabinet et de la chapelle : leurs fonctions sont gratuites. Le personnel comprend encore quatre grooms de la Chambre privée deux maîtres et un maréchal des cérémonies, etc., etc.

Il y a enfin, depuis le règne d'Édouard IV, quatre gentilshommes de la Chambre privée. Deux d'entre eux, choisis « à raison de leur port » et créés chevaliers à cette occasion, sont désignés par le lord chambellan pour représenter, au couronnement du Monarque, les ducs d'Aquitaine et de Normandie, et ils ont, à ce moment, le pas sur tous les pairs et sur l'archevêque de Cantorbéry. Ils assistent aux cérémonies de réception des ambassadeurs et portent le dais, lors des obsèques du Souverain [1].

Le maître des barques (*bargemaster*) avait jadis

1. *Curialia*, by S. Pegge. Londres, 1791.

pour fonction d'aller chercher, à la Tour de Londres, la couronne royale, dans les occasions où le Roi devait la porter; la barque est aujourd'hui supprimée et c'est au moyen d'un simple *cab* que s'effectue le transport de ce glorieux insigne. Le gardien des cygnes (*keeper of the swans*) est chargé de surveiller et de marquer tous les cygnes de la Tamise, ces oiseaux étant considérés comme la propriété du Souverain. On peut encore citer le nouvelliste (*newsman*) de la Cour, le poète lauréat, successeur des anciens bardes, le maître du jeu de paume, etc. Quant aux fonctions d'historien, jadis créées par Charles II, en faveur d'Howell, et qu'ont tour à tour occupées Dryden, Plot, Shadwell, Rymer et d'autres moins connus, elles n'existent pas actuellement.

Le service médical comprend huit médecins ordinaires ou extraordinaires, un médecin et un chirurgien pédicure, un ventouseur, un dentiste et un pharmacien.

La partie artistique de la maison royale est composée d'un peintre ordinaire d'histoire et de portraits, d'un surintendant des peintures, d'un peintre sur émail, d'un lithographe, d'un maître de la musique, d'un chef d'orchestre, d'un sergent des trompettes, d'un examinateur des pièces de théâtre et d'un gardien des joyaux.

Enfin, la chapelle royale est desservie par un chapelain privé, un chapelain de la maison royale, quarante-quatre chapelains ordinaires, dix ministres ordinaires, dix compositeurs et organistes, un sous-doyen, deux prêcheurs, deux lecteurs du matin et deux lecteurs de l'après-midi.

Quant à la maison militaire du Souverain, elle comprend plusieurs corps de troupes. Le premier, celui des *Yeomen* de la garde, créé en 1485 par Henri VII, se composait de « cinquante archers, hardis, robustes et actifs », accompagnant constamment le Souverain[1]. Il est aujourd'hui préposé à la garde du palais royal, et un détachement est, chaque jour, de service dans la salle des gardes. Il comprend cent gentilshommes : leur capitaine, qui est généralement choisi parmi les pairs, reçoit 25.000 francs; le lieutenant a 12.500 francs; l'enseigne, 7.500 francs; les *exons*, 3.750 francs. Les gentilshommes reçoivent 1.500 francs; ils sont recrutés parmi les meilleurs officiers de l'armée, sur la recommandation du commandant en chef.

Le corps honorable des *gentilshommes d'armes* a été institué par Henri VIII, en 1509. Jusqu'en 1834, il portait le nom de corps des *gentilshommes pensionnaires;* mais à cette époque, Guillaume IV lui conféra son titre actuel. Les gentilshommes d'armes sont nommés par le Souverain et choisis de la même façon que les gentilshommes de la garde; ce corps se compose de quarante gentilshommes ayant le titre d'*esquires*, et formant la garde personnelle du Souverain. Les appointements sont fixés ainsi qu'il suit : Capitaine, 25.000 francs; lieutenant, 12.500 francs; porte-étendard, 7.750 francs; gentilshommes, 1.750 francs.

Le capitaine des gentilshommes d'armes et celui des gentilshommes de la garde sont considérés comme remplissant des fonctions politiques, qui doivent cesser à

1. *Curialia*, by S. Pegge, 1791.

chaque changement de Cabinet. En dehors de leur service à la Cour, ils représentent quelquefois, à la Chambre des lords, un des départements ministériels, dont aucun des chefs ne fait partie de cette assemblée[1].

Les troupes qui composent la garde royale consistent en trois régiments de gardes du corps *(life-guards)* dont deux à pied et un à cheval *(horse-guards)*, et trois régiments de gardes de la maison *(household-guards)*, dont un de grenadiers *(coldstream)* et un d'Écossais.

Les capitaines des *yeomen* et des *gentlemen*, ainsi que les colonels honoraires des trois régiments de gardes du corps portent la baguette d'or, qui est le moyen de communication entre le Souverain et les troupes de la maison royale. Les colonels effectifs des gardes du corps ont la baguette d'argent. Quant aux colonels des gardes de la maison. l'un d'eux est toujours de service comme *field officer in brigade waiting*. pour transmettre les ordres du Souverain aux troupes ordinaires.

IV. — DÉPARTEMENT DU GRAND ÉCUYER.

Le département du grand écuyer ou maitre des écuries *(master of the horse)* comprend un écuyer de la Couronne. six écuyers ordinaires, quatre pages d'honneur. un gardien des haras, un maître des meutes et un veneur.

Le maître des écuries est le troisième des grands officiers : il a la direction des voyages. des écuries et

1. En 1878, par exemple. le comte de Fife. capitaine de ce corps, représentait. à la Chambre Haute, le Ministère de l'Intérieur.

des haras de la Reine ; il est le chef des écuyers, pages, serviteurs, cochers, selliers, vétérinaires et palefreniers. Il est responsable de l'emploi des fonds du budget des écuries, mais ses comptes sont soumis à l'examen du Conseil du drap vert. Il a seul le privilège de se servir des chevaux et des voitures de la Reine ; dans les cérémonies, il se tient à cheval près du Souverain. Son traitement est de 62.500 francs. Son suppléant, l'écuyer en chef, touche 25.000 francs, les écuyers 17.500 francs et les pages d'honneur 5.000 francs. Le maître des écuyers, l'écuyer en chef, les écuyers et le maître des meutes quittent leurs postes, lors des changements de ministère.

V. — DÉPARTEMENT DE LA MAITRESSE DES ROBES.

Les dames de la maison de la Reine sont au nombre de trente, savoir : une maîtresse des robes, huit dames de la chambre à coucher, trois dames extraordinaires de la chambre à coucher, huit femmes ordinaires, une femme résidente et une femme extraordinaire de la chambre à coucher, enfin huit demoiselles d'honneur.

La maîtresse des robes est la surintendante de la chambre à coucher ; elle est entièrement indépendante du grand chambellan ; toutes les autres dames sont sous ses ordres, et elle règle leur service. Elle a la garde des robes, et préside à la toilette de la Reine, dans toutes les cérémonies. Elle prend place dans la même voiture que Sa Majesté et marche immédiatement avant Elle. Son traitement est de 12.500 francs par an [1].

1. Les dames touchent 12.500 francs ; les femmes et les demoiselles

VI. — DROIT DE NOMINATION DES DIGNITAIRES.

La question de savoir quels sont les droits du premier ministre, relativement au personnel de la maison Royale, n'a pas été sans présenter, parfois, des difficultés. Sous le règne de la reine Anne, le duc de Marlborough crut devoir prier Sa Majesté de congédier madame Masham, qui était alors simple dame de la chambre ou d'accepter sa démission [1]. La Reine sacrifia son ministre et conserva, dans sa maison, celle qui devint plus tard duchesse de Somerset. Toutefois c'est seulement depuis le règne de Georges III que le Cabinet a exercé une influence prépondérante sur la composition de la maison royale et que les titulaires des principales charges de la Cour ont été remplacés, lors des changements de ministères. A la chute de lord North, en 1782, le comte de Hereford dut quitter les fonctions de lord chambellan, qu'il remplissait depuis quinze ans, et le comte d'Effingham, qui était fort peu sympathique au Roi, fut nommé contrôleur de la maison royale, tandis que le vieux lord Bateman, ami personnel du Souverain dut abandonner le titre de maître des chasses. Les mêmes incidents se reproduisirent, l'an suivant, lors de la formation du ministère du duc de Portland et, depuis lors, l'habitude a été conservée de modifier le personnel de la Cour [2].

A l'avènement de la Reine Victoria, le premier mi-

d'honneur 7.500 francs. Lorsque ces dernières n'ont aucun titre, elles reçoivent par courtoisie celui de *honourable*.

1. Cox, *Life of the duke of Marlfborough*, vol. III.

2. Todd, *Parliamentary government*, I, 189.

nistre, lord Melbourne, avait formé la maison royale sans même consulter la duchesse de Kent, mère de Sa Majesté. Il avait choisi, pour première dame de la chambre la femme du lord président du Conseil, pour maîtresse des robes la sœur du secrétaire en chef pour l'Irlande, pour dames de la chambre la femme du vice-roi d'Irlande et la sœur du ministre de la guerre, pour demoiselles d'honneur la belle-sœur du ministre de l'Intérieur, la fille du chancelier de l'Échiquier, etc. Le Cabinet de lord Melbourne s'étant retiré, au mois de mai 1839, la Reine fit appeler le duc de Wellington, en le chargeant du soin de constituer le nouveau ministère, mais celui-ci déclara qu'il ne pouvait accepter cette charge qu'à la condition de posséder l'influence qui appartient d'habitude au premier ministre et d'exercer, sur le personnel de la maison royale, les mêmes droits que ses prédécesseurs [1]. La Reine refusa de souscrire à cette condition et le héros de Waterloo échoua, comme jadis celui de Malplaquet, sur une question de femme. Sir Robert Peel fut alors mandé. La Reine maintint son droit absolu et déclara qu'elle entendait se réserver toutes les nominations du personnel féminin de sa maison, et qu'elle ne pouvait accepter une condition qu'elle considérait comme contraire à l'usage et répugnant à ses sentiments [2].

Des concessions mutuelles ont amené une entente définitive sur ce point. Il est aujourd'hui admis que les principaux personnages de la Cour changent en même temps que le Cabinet; tous les autres, qui sont consi-

1. *Parliamentary debates*, 14 mai 1839.
2. Lettre du 10 mai 1839.

dérés comme n'étant attachés par aucun lien étroit à l'un des partis politiques, demeurent en fonctions.

La même règle avait été adoptée pour le personnel de la maison du Prince-Époux; deux personnes seulement de son entourage se retiraient, lors de la formation d'un nouveau ministère.

Les personnes investies de fonctions à la Cour prêtent, d'ailleurs, leur concours au Cabinet, en représentant, dans l'une des Chambres, les administrations dont le chef siège dans l'autre Assemblée. C'est généralement un pair portant la *baguette d'or*, qui représente, à la Chambre des lords, le *Board of trade*, ou une autre administration secondaire.

VII. — DIGNITÉS HÉRÉDITAIRES.

En dehors du personnel permanent de la maison royale et des dignitaires ou agents compris dans les quatre départements ordinaires, il existe un certain nombre de dignités héréditaires. Dès le XII[e] siècle, les familles de Leicester, de Hereford, de Vere et d'Albini occupaient respectivement celles de haut sénéchal, de haut constable, de haut chambellan et de sommelier: mais, en même temps qu'elles étaient accordées à titre héréditaire, ces diverses fonctions devenaient purement honorifiques [1] et elles ont conservé, depuis lors, ce double caractère.

Le premier officier de la couronne était anciennement le lord haut sénéchal (*lord high steward*), dont le titre

1. Stubbs, *Constitutional history*, I, 343.

était héréditaire dans la famille des comtes de Leicester. Aujourd'hui ce poste reste toujours vacant. Toutefois, à l'époque du couronnement du Souverain [1], ou lorsqu'il y a lieu de juger un pair, cette dignité est confiée à quelque haut personnage nommé seulement pour l'occasion (*pro hac vice*). C'est ainsi que le duc de Hamilton en a été investi, lors du couronnement des deux derniers Souverains.

La dignité d'*Earl marshal* d'Angleterre était autrefois héréditaire dans la famille des Pembroke : elle échut, par voie d'héritage, à la maison de Norfolk, sous le règne d'Édouard Ier, puis elle en sortit pour y revenir sous Richard III et en sortir de nouveau ; ce fut seulement le 16 septembre 1672 qu'elle y rentra définitivement et, cette fois, à titre strictement héréditaire. C'est au titulaire de cette fonction qu'il appartient de régler le cérémonial des couronnements, baptêmes, mariages et obsèques des Souverains. Le *Earl marshal* est aussi le chef du collège des Hérauts d'armes (*Herald college*) auquel ressortissent toutes les questions relatives aux titres, armoiries, etc.

Le collège des hérauts comprend trois Rois d'armes : *Jarretière* (*Garter King at arms*), qui est le supérieur; *Clarenceux* [2], qui est chargé du pays au sud du Trent, et *Norroy* (roi du Nord) pour le pays au nord du Trent. Il y a, en outre, six hérauts : *Windsor*, *Chester*, *Lan-*

1. A l'époque du couronnement, le lord haut sénéchal tient une cour pour juger les demandes des personnes qui prétendent faire valoir certains privilèges spéciaux, tels, par exemple, que celui réservé à la famille de Dymock, de provoquer en combat mortel, au milieu même du banquet, toute personne qui contesterait les droits du Souverain.
2. Ainsi nommé du duc de Clarence, fils d'Édouard III.

castre York, *Richmond* et *Somerset*, et quatre poursuivants : *Rouge croix*, *Manteau bleu*, *Dragon rouge* et *Portcullis*.

L'office de lord grand chambellan a perdu une grande partie de l'importance qu'il avait autrefois. Ce dignitaire est chargé du gouvernement du palais de Westminster; il prépare les cérémonies de couronnement, les jugements d'État et les banquets. Lorsque le Souverain se rend au Parlement, le grand chambellan donne, à la personne qu'il choisit, l'épée d'État, qui est portée devant Sa Majesté, et il se tient immédiatement à la droite du Roi. Il est chargé de l'administration de la Chambre des lords, et délivre les billets pour les cérémonies d'ouverture et de prorogation du Parlement.

La dignité de lord grand chambellan est héréditaire dans les familles de la baronne Willoughby de Éresby et du marquis Cholmondely, cohéritiers de Berties, duc d'Ancaster, qui l'avait reçue lui-même des de Vere, comtes d'Oxford, auxquels elle appartenait depuis Henri Ier.

Le grand fauconnier héréditaire remplit un office purement honorifique.

Le grand aumônier héréditaire n'a plus d'autres fonctions que celle de distribuer les médailles frappées à l'occasion du couronnement des Souverains.

Les fonctions de lord haut aumônier sont généralement confiées à un évêque. Elles consistent à distribuer, deux fois par an, les largesses de la Reine *(queen's bounty)*, c'est-à-dire à remettre un nombre de pièces d'argent égal à celui des années du Souverain à un même nombre de personnes indigentes.

La dignité de lord haut constable était autrefois héréditaire dans les familles des comtes de Hereford et des ducs de Buckingham, et d'importantes attributions y étaient attachées. Depuis deux siècles, ce grand officier n'exerce de fonctions que dans les couronnements et on le nomme spécialement pour ces occasions. Aux trois derniers couronnements, le duc de Wellington a été nommé haut constable.

Il faudrait enfin mentionner, pour ne rien oublier, tout le personnel de la maison royale, en Écosse. La plupart des dignités sont héréditaires, mais la Cour ne se tenant jamais au palais d'Holyrood, elles sont purement honorifiques.

VIII. — LE SECRÉTAIRE DU SOUVERAIN.

Avant le règne de George III, aucun Souverain n'avait eu de secrétaire particulier : ces fonctions étaient remplies par les secrétaires d'État ; mais, lorsque le Roi devint presque aveugle, en 1805, il cessa de résider à Londres et se retira à Windsor. Il prit alors pour secrétaire particulier, avec un traitement de cinquante mille francs, le colonel Herbert Taylor, que le Régent remplaça, plus tard, par le colonel Mac-Mahon. Cette dernière désignation fut sérieusement critiquée dans la Chambre des communes, mais la résolution portant que la nomination d'un secrétaire particulier est inconstitutionnelle fut vivement combattue par lord Castlereagh et repoussée, à la majorité de 176 voix contre 100, le 14 avril 1812. Guillaume IV reprit, comme secrétaire, le colonel Her-

bert Taylor, et la Reine Victoria, après la mort du Prince Albert, qui remplissait ce rôle auprès d'elle, a également nommé un secrétaire particulier qui cumule, avec ces fonctions, celles de gardien de la bourse privée.

Cette situation est aussi délicate qu'importante, et il est évident que son titulaire peut être facilement soupçonné d'exercer, sur le Souverain, une action parallèle, si ce n'est contraire, à celle du Cabinet.

La question de savoir dans quelle mesure le Souverain peut demander conseil, sur les affaires publiques, à des personnes autres que les ministres dépend du degré d'indépendance ou d'autorité que la Constitution laisse à la Couronne. Or, il est de principe constitutionnel que le Monarque ne peut mal agir, précisément parce qu'il est censé ne rien faire sans l'assentiment d'un Cabinet, qui est responsable de tout acte accompli au nom de la Couronne.

Mais il y a précisément des cas ou le Souverain peut être appelé à juger entre les ministres et le Parlement, ou même entre les Chambres et le pays. Qu'un Cabinet soit frappé d'un vote de non-confiance, faut-il lui donner le droit de faire appel aux électeurs; qu'un ministère ait la majorité, est-il certain que le sentiment de la Chambre des communes est conforme à celui de la nation? Il peut être nécessaire de trancher cette grave question, et telles sont précisément les décisions que peuvent inspirer au Souverain des conseillers officieux. L'on ne saurait en méconnaître l'importance et, s'il peut être dangereux que le Monarque soit influencé par des personnes irresponsables, il peut arriver aussi telle circonstance dans laquelle cette action présente une incontestable utilité.

Officiellement, le secrétaire particulier ne joue aucun rôle politique; mais, en fait, il sait beaucoup, il possède la confiance du Monarque, et son action, pour être discrète, n'en est pas moins aussi réelle qu'importante.

CHAPITRE XIII

LA LISTE CIVILE

I. Les Revenus des anciens Rois. — II. Les Revenus depuis la Grande Charte. — III. Les Revenus au xiv[e] et au xv[e] siècles. — IV. Revenus des Tudors et des Stuarts. — V. Établissement de la Liste civile. — VI. La Liste civile depuis le xviii[e] siècle. — VII. La Liste civile actuelle. — VIII. Les Revenus de la Couronne.

I. — LES REVENUS DES ANCIENS ROIS.

L'existence de la liste civile, c'est-à-dire d'un revenu fixe assuré au Souverain pour faire face aux dépenses de la maison royale, est relativement récente. Pendant de longs siècles, il n'existait aucune distinction entre la bourse du Roi et le trésor public. Les impôts, taxes et revenus de toute nature étaient à l'absolue disposition du Monarque, qui devait, en revanche, acquitter toutes les dépenses de l'Etat.

Le trésor royal était alimenté, du temps des Saxons, par le produit des concessions de marchés, des forêts, de la monnaie, des mines, des trésors trouvés, enfin des confiscations qui devaient être assez fréquentes, « cette pénalité étant appliquée dans beaucoup de cas, notamment dans celui d'adultère de la part d'un homme ou d'incontinence chez une femme [1]. » Le Roi pouvait,

1. Kemble, *The Saxons in England*, II, ch. II.

lorsqu'il était en voyage, réclamer logement, nourriture et chevaux, pour lui et sa suite, et il avait le droit d'exiger certains services, tels que l'escorte et les corvées pour la construction des forts. Outre les droits féodaux de mariage et de garde, il avait, sur les biens des étrangers, une sorte de droit d'aubaine, sans parler de la protection des juifs qui lui rapportait beaucoup. Enfin, le produit du domaine de la Couronne constituait un revenu important, mais constamment diminué par les dons, qui menaçaient de le faire disparaître, lorsque Édouard le Confesseur prit un moyen violent pour le rétablir. Ce Prince annula toutes les concessions de terres faites par ses prédécesseurs, et le Roi redevint le plus riche propriétaire du royaume. Dans le Kent seulement, il possédait cent quatre-vingt-quatorze domaines, sur les quatre cent trente que renfermait le comté. Certains droits de douane et les amendes payées par quiconque troublait la paix du Roi, c'est-à-dire, en fait, par l'auteur de tout crime ou délit, complétaient le revenu, que les anciens auteurs estiment à un million de francs pour le règne de ce Prince [1].

Guillaume le Conquérant ajouta, aux immenses domaines de ses prédécesseurs, tous les biens des seigneurs qui avaient péri à Hastings, sans parler des terres qu'il confisqua, sous divers prétextes. Il possédait 1,422 domaines en Angleterre, son frère Odo en avait 450 pour sa part, Geoffroy 280, et Robert, comte de Mortagne, 937, de sorte qu'il y avait 3,099 domaines dans

1. Stubbs, *Constitutional history*, I, 143, 279. — Kemble, *The Saxons in England*, I, 157.
2. Littleton, *Histoire de Henri II*, t. II.

la famille royale, sans parler de 68 forêts, de nombreux parcs et chasses. Le Roi ne négligeait pas, d'ailleurs, les autres sources de revenus. Les exactions féodales et les tailles, qu'il imposait sur les bourgeois et sur les tenanciers de ses vassaux, étaient presque aussi révoltantes que ses confiscations. Il fit notamment revivre le *danegeld* ou impôt sur les terres cultivées, jadis perçu pour payer le tribut aux Danois et aboli par Édouard le Confesseur: il demanda même, en 1048, six *shillings* par *hide* de terre, c'est-à-dire trois fois le montant de l'ancienne taxe, ce qui produisit, dit-on, cinq cent mille francs [1]. Le domaine donnait un produit à peu près égal; quant aux autres sources de revenus, le montant en est inconnu. Orderic Vital estime qu'en dehors des droits judiciaires, le Roi percevait vingt-six mille six cents francs par jour [2]; mais il est infiniment probable qu'il a voulu dire par semaine, ce qui se rapproche assez du chiffre de seize cent cinquante mille francs, qui est indiqué comme étant celui du revenu annuel de Henri Ier.

Ce dernier Prince ne se fit pas faute d'établir arbitrairement des taxes : la sixième année de son règne, il imposa chaque église du royaume et, deux ans après, à l'occasion du mariage de sa fille Mathilde, il établit un droit de trois shillings par *hide* de terre. Hansard affirme que, pendant tout son règne, on perçut annuellement douze pence par *hide* de terrain, sans aucun vote du grand conseil [3]. « Dieu voit le malheureux peuple

1. Pearson, *Early and middle ages*, I, 335.
2. Ord. Vital. IV, 7.
3. *Parliamentary history*, vol. I.

très injustement opprimé, dit la Chronique saxonne [1], on commence par le dépouiller de ses biens et puis on l'égorge; quiconque avait quelque propriété la voyait enlevée par des impôts énormes et des arrêts injustes. »

Sous Henri II, le droit de garde était devenu exorbitant; l'héritier et sa terre étaient au plus offrant; le droit de mariage s'exerçait d'une manière plus révoltante encore [2]. Les villes, après avoir payé pour leurs chartes primitives de franchise, étaient encore obligées d'en acheter, plusieurs fois, la confirmation. Les juifs versaient des sommes énormes pour obtenir une protection précaire. Mais le plus criant des abus était la vente de la justice. Le Roi, comme on l'a dit, est « la source de la justice, mais c'était l'or seul qui la faisait couler [3]. » On trouve, sous ce règne, plusieurs impôts établis par la seule volonté du Roi : d'abord un *scutage* à son avènement; cinq ans après, un autre qui s'éleva à quatre millions et demi de francs; deux ans plus tard un troisième; puis, pendant la douzième année de son règne, le Roi imposa, sur tous les revenus mobiliers et immobiliers un droit de dix pour cent pour la première année, et d'une *penny* par *shilling* pendant les quatre années suivantes. Enfin, sans parler de plusieurs autres taxes, le Roi préleva, à la fin de sa vie, un droit général sur tous les *moveables*, pour subvenir aux frais de la croisade.

Quant aux taxes exigibles en vertu des coutumes

1. *Chronique saxonne,* anno 1124, p. 228. — Roger de Hoveden, p. 470.
2. Madox, *History and antiquities of the Exchequer of the Kings of England*, 1769, ch. x.
3. Id., ch. xii et xiii.

féodales, elles étaient imposées dans trois cas : lorsque le Roi faisait son fils aîné chevalier, lorsqu'il mariait sa fille aînée ou lorsqu'il y avait lieu de payer sa rançon, s'il était fait prisonnier. L'aide était de un marc ou une livre par chaque fief de chevalier. Le Souverain levait ces impôts sans le consentement du grand Conseil; il en était de même de l'*escuage*, sorte de taxe de remplacement militaire. Enfin les terres relevant du Roi et toutes les villes étaient soumises à la taille, impôt très lourd et très dur. En somme, jusqu'à la fin du XIIe siècle, le grand Conseil n'intervint qu'une fois, pour voter, en 1193, dans la session tenue à Nottingham, les cinq taxes destinées à payer la rançon de Richard Cœur-de-Lion.

Les abus s'aggravèrent, sous le règne de Jean-sans-Terre. En 1207, notamment, le Roi leva, sur les laïques et sur le clergé, une taxe du septième de leurs biens, *cunctis murmurantibus, sed contradicere non audentibus*, dit Mathieu Pàris, et il employa tous les moyens pour se procurer de l'argent : franchises aux villes, tailles, procès et confiscations, tout lui était prétexte à exactions [1]. On sait comment ces excès amenèrent la révolte des barons et comment un article de la Grande Charte déclara l'illégalité de tout impôt établi sans le consentement du Conseil commun du royaume.

II. — LES REVENUS DEPUIS LA GRANDE CHARTE.

Bien que la principale disposition de la Grande Charte

1. Hallam cite le cas de l'évêque de Manchester, que le Roi Jean mit à l'amende pour ne lui avoir pas rappelé de donner une ceinture à la comtesse d'Albermale, et Robert de Vaux paya cinq chevaux de prix pour que le Roi *tint sa paix* avec la femme de Henri Pinel.

eût été, comme on l'a déjà dit[1], omise dans les Chartes de Henri III, il ne paraît pas qu'un impôt général ait été levé arbitrairement, pendant le cours de ce règne. Au contraire, les barons refusèrent souvent les subsides ou les aides que la prodigalité de Henri l'obligeait à demander sans cesse [2]; le Parlement lui vota cependant un quinzième pour le remercier d'avoir chassé les juifs. Le Roi, d'ailleurs, imposait, sans scrupule, des tailles sur ses domaines et il vendait même la justice, à tel point que, suivant l'expression de Mathieu Pâris, « les juges allaient plutôt récolter que juger. » Sous prétexte de délits de chasse, on confisquait les propriétés, et la ville de Londres ayant refusé de l'argent, le Roi fit tenir les foires à Westminster et fermer les boutiques de la Cité.

Enfin, rien n'empêchait le Souverain de faire des emprunts; il était, en droit et en fait, maître des ressources du pays, les dépenses mêmes de l'armée et de la marine étaient portées sur le compte de la garde-robe, et s'il voulait emprunter, il le faisait, sur la garantie de son crédit, en engageant ses joyaux, ou les droits de douane. Henri III usa largement de ce moyen de battre monnaie. Les juifs, avant leur bannissement, les banquiers italiens et flamands, les marchands anglais, les villes, les abbayes, puis les princes des Pays-Bas, les grands feudataires de la couronne de France, les Papes eux-mêmes furent mis à contribution [3].

1. Voir ci-dessus, ch. Ier, p. 49.
2. Mathieu Pâris raconte le refus dans un rude langage : Rex, cum instantissime ne dicant impudentissime auxilium pecuniare ab iis iterum postularet, toties læsi et illusi contradixerunt ei unanimiter et uno ore in facie (p. 563).
3. Stubbs, *Constitutional history*, II, 529.

L'expulsion des juifs, ordonnée par un acte de 1290, supprima un moyen facile de battre monnaie. Ils étaient exempts des impôts généraux, mais les Rois les taxaient séparément et directement, car les juifs, comme les forêts, étaient la propriété particulière du Souverain [1] : cela leur valait quelques privilèges douteux, et une protection qui n'était pas sans danger. En fait, on leur imposait des taxes énormes [2], et il y avait une partie de l'Échiquier spécialement chargée de la perception de ces impôts : on l'appelait l'*Échiquier des juifs*.

Ce fut également à la fin du XIIIe siècle que les fonctions de *justicier* passèrent, après l'abolition de cet emploi, au Trésorier, qui devint, après le règne de Henri III, un des principaux officiers de la Couronne [3]. En même temps, on créa un chancelier de l'Échiquier. Quant à la gestion des finances, elle fut répartie entre plusieurs administrations. Les dépenses relatives à d'importants services publics furent portées sur le compte de la garde-robe du Roi [4] ; on y voit figurer notamment, en 1282-1285, les frais de la guerre du pays de Galles, s'élevant à plus de deux millions et demi de francs ; en fait, les comptes de la liste civile et ceux du Trésor étaient déjà séparés, quoiqu'il existât encore une grande confusion dans l'administration. Un

1. Statut de 1275, sur la Juiverie. — L'impôt ordinaire était de trois à quatre *pence* par tête.
2. Madox, *History of the Exchequer,* p. 150 à 178.
3. Madox, *History of the Exchequer,* p. 564. — Le Trésorier porte quelquefois le titre de trésorier de l'Échiquier ou de l'Échiquier du Roi ; en 1307 Walter Langton est appelé trésorier d'Angleterre.
4. Les recettes commencent à y être portées en 1223. Voir le *Bulletin de la Société des Antiquaires* pour 1787, et les vol. XV à XXXI de l'*Archeologia.*

ancien document [1], qui donne de très intéressants détails sur les comptes de la garde-robe des Rois, nous apprend que, pour la 28e année du règne d'Édouard Ier, les recettes royales s'élevaient à 58.115 livres sterling et les dépenses à 64.105 livres.

Édouard III émit, à plusieurs reprises, la prétention de lever des impôts sans l'autorisation du Parlement, mais il rencontra une certaine résistance. Un acte de 1341 porte que les pairs promettent de n'approuver aucun nouvel impôt sans le consentement des Communes et, de son côté, le Roi s'engage à n'en point établir sans un vote des deux Chambres [2]. Le désordre qui existait à cette époque peut être indiqué par le fait suivant : pendant la 45e année de ce règne, le Parlement, voulant accorder une aide au Roi, en fixa d'abord le chiffre et décida, en se basant sur ce qu'il y avait 45,000 paroisses, que la contribution moyenne de chaque paroisse serait de 22 *shillings* et 3 *pence*. Or, lorsqu'il s'agit de percevoir l'impôt, on s'aperçut que le nombre des paroisses n'était guère que du cinquième du chiffre indiqué et il fallut, à la session suivante, constater cette erreur et élever la quote-part de chaque paroisse à 106 *shillings* [3].

La prétention émise par Édouard III ne fut pas renouvelée après lui. Un grand Conseil réuni, dans la seconde année du règne de Richard II, déclara qu'il était nécessaire de lever de nouvelles taxes, « lesquelles ne pouvaient être accordées qu'en parlement [4]. » S'il

1. *Liber quotidianus garde robæ*. Londres, 1787.
2. Acte 14, Édouard III, ch. 1 et 2.
3. *Report of the Lords on the dignity of the peerage*, XII, 327,
4. 2, Richard II, p. 56.

n'est pas certain que Richard ait illégalement levé aucune taille, il n'est pas douteux qu'il eut recours aux emprunts plus ou moins forcés et qu'il imposa, de son autorité, diverses taxes, notamment un impôt de deux chevaux de selle et deux chevaux de somme sur chaque cité, et un cheval de chaque espèce sur toutes les abbayes ou manoirs. Les impôts perçus pour payer sa rançon firent sortir tant d'argent du royaume, qu'au dire des historiens, on n'y trouva plus une pièce de monnaie à l'effigie du Roi [1].

Les exigences des Communes devenaient d'ailleurs plus grandes. Elles répondent à une demande de subsides, en affirmant que le trésor ne doit pas être vide. En vain, le lord intendant Scrope déclare que « les Communes ne disent pas la vérité en affirmant qu'une partie du dernier subside doit être encore dans le trésor » et que tout a été employé pour la guerre, elles lui réclament un état des dépenses; il répond que ceci est « sans exemple », mais que, néanmoins, pour les satisfaire, le Roi, de son plein gré, et nullement par voie de droit, leur fera présenter, par écrit, un compte clair de la recette et de la dépense. Enfin, après bien des objections et des récriminations sur ces comptes, la Chambre accorde un léger subside [2].

Cette première tentative faite par le Parlement, sous le règne de Richard II, pour contrôler l'emploi des sommes votées, fut renouvelée sous le règne suivant. Pendant la sixième année de son règne, Henri IV avait dû « prier les lords d'établir l'ordre dans sa maison, de manière que

1. *Parliamentary history*, vol. I. p. 105.
2. *Ibid.*, vol. I, p. 167.

chacun fût payé » et déclarer « que les sommes accordées par les Communes, pour les dépenses de la guerre, seraient reçues par des trésoriers nommés en Parlement, et ne seraient appliquées, par eux, à aucun autre usage, si ce n'est en cas de rébellion [1]. » L'année suivante, le Parlement s'occupa de la révocation des donations de biens de la Couronne et défendit d'aliéner, sans son consentement, aucune des parties du domaine. L'assemblée convoquée, la huitième année de ce règne, alla bien plus loin. Les Communes présentèrent trente-neuf articles, que le Roi n'osa pas refuser, et elles essayèrent même, pour la première fois, d'obtenir un redressement à leurs griefs avant de voter les subsides. Elles demandèrent, en conséquence, qu'au lieu de faire réponse à leurs pétitions à la fin de la session seulement, la réponse fût dorénavant donnée avant le vote des subsides. Le Roi dit « qu'il n'y a pas d'exemple que, du temps de ses ancêtres, on ait fait réponse à leurs pétitions avant qu'elles aient terminé toutes leurs affaires, c'est pourquoi il ne veut pas changer les bons usages et coutumes des anciens temps [2]. »

III. — LES REVENUS AU XIVe ET AU XVe SIÈCLES.

Il est très difficile de connaître exactement le montant du revenu ordinaire du Roi au XIVe siècle : outre qu'il était essentiellement variable, les divers documents que l'on peut consulter concordent rarement, et l'exactitude de la plupart d'entre eux est, tout au moins,

1. *Rot. parl.*, t. III, p. 529.
2. *Rot. parl.*, III, p. 258.

douteuse. Le compte de la garde-robe pour l'année 1300 porte la recette à quatorze cent mille francs, et la dépense à seize cent mille francs. En 1316-1317, on trouve quinze cent mille francs; l'année suivante, neuf cent mille francs, en 1320-1321, moins de quatre cent mille francs. Mais, en 1338-1339, les comptes d'Édouard III dépassent huit millions; en 1346, il y a un peu moins de quatre millions et le même chiffre se rencontre en 1370. Sous le règne de Henri IV, le chiffre est de douze cent mille francs: sous Henri V, quatorze cent mille francs; sous Henri VI, seize cent mille francs: ces sommes ne sont qu'approximatives et Stubbs estime que l'on ne s'écarterait probablement pas beaucoup de la vérité, en supputant le revenu à seize cent mille francs, en temps de paix, et à quatre millions, en temps de guerre [1].

Quant au détail des dépenses, il est encore plus difficile à indiquer : le compte de la garde-robe de la 28e année du règne d'Édouard Ier porte les sommes suivantes, en chiffres ronds : aumônes, 29.000 francs; chevaux, serviteurs, etc., 81.000 francs; nourriture et provisions, 465.000 francs; haras, 109.000 francs; officiers de l'armée, de l'artillerie, de l'infanterie et de la marine, 295.000 francs: dépenses particulières de la garde-robe, y compris la maison de la Reine et la chancellerie, 390.000 francs.

En ce qui concerne les sources du revenu, il y avait le premier impôt régulier, consistant en un subside de un dixième sur les propriétés, établi au milieu du XIIe

1. *Constitutional history*, II, ch. XVII.

siècle pour subvenir aux frais des Croisades, puis les droits de douane, dont sir Ed. Coke fait remonter l'origine au règne d'Édouard I[er], et enfin le quinzième, imposé par Édouard III, sur les territoires, bourgs et villes.

On trouve encore, à cette époque, les droits de *scutage*, de *hydage*, le produit des concessions de franchises, le droit de préemption, les successions en déshérence, les subsides, dîmes et *temporalities* (vacance des sièges) du clergé, les droits de justice, les amendes, confiscations et déodants (*deo dati*, c'est-à-dire compensations pour les accidents causés involontairement); enfin, le produit des domaines.

La détresse du trésor royal était extrême, au commencement du xv[e] siècle, le crédit du Roi était absolument épuisé, et les conseillers privés durent parcourir le pays, en 1409 et 1410, pour emprunter de l'argent, sur leur propre garantie. Le chancelier, l'évêque de Norwich et sir Thomas Erpingham eurent grand'peine à trouver vingt-cinq mille francs, dans le comté de Norfolk. Les femmes mêmes durent s'en mêler, et la comtesse de Hereford, alla dans tout le Herefordshire, et les pays voisins, pour obtenir pareille somme [1].

Un ancien document, publié par Hatsell [2], montre que, vers la fin du règne de Henri V, le revenu de la Couronne s'élevait, pour l'année 1421 à 1.392.150 francs seulement, savoir :

Droits sur l'exportation de la laine... 99.400 fr.

1. *Proceedings of the privy council of England*. (11, Henri IV, vol. I, p. 343.)
2. *Precedents of proceedings in the house of commons*, vol, III.

Impôts sur la laine..................	650.900
Droits divers de douane............	60.950
Droits *ad valorem* sur certaines marchandises......................	205.925
Impôts perçus par les shériffs.......	376.675

Les dépenses publiques s'élevaient alors à plus de 1.300.000 francs, de sorte que le Roi n'avait pas cent mille francs à sa disposition [1].

Dix ans plus tard, telle était la détresse du Trésor qu'il fallût, pour obtenir quelques fonds, mettre en gage tous les joyaux de la Couronne. La couronne royale elle-même avait été remise à l'abbé de Westminster, en garantie d'un prêt et, lorsque Henri VI voulut se faire couronner à Paris, le 17 décembre 1431, il fut forcé d'emprunter cet insigne et de le rendre aussitôt après la cérémonie [2].

L'état financier pour l'année 1433, présenté par lord Cromwell, montre que le revenu ordinaire de la Couronne était réduit à deux cent vingt-cinq mille francs; le duché de Lancastre produisait soixante mille francs net, les taxes indirectes sur le vin et sur les autres marchandises rapportaient six cent soixante-quinze mille francs environ. Les dépenses excédaient notablement les recettes, et la dette s'élevait à 4,116,000 francs [3]. Cette situation, déjà mauvaise, ne fit qu'empirer sous le règne de ce Prince; elle devint même si grave que le Parlement dût voter une loi portant révocation de toutes

1. *Proceedings of the privy council of England* (6 mai 1421), vol. I, p. 312.
2. *Proceedings of the privy council of England*, vol. IV, p. 34-115.
3. Stubbs, *Constitutional history*, III, 118.

les donations faites depuis l'avènement du Roi. Cet acte était fondé sur une déclaration des grands officiers de la Couronne, portant que les dettes s'élevaient à neuf millions trois cent mille francs, et la dépense annuelle de la maison royale à six cent mille francs, tandis que le revenu ordinaire n'excédait pas cent vingt-cinq mille francs [1].

Édouard IV employa plusieurs moyens pour enrichir le trésor royal. Suivant Fortescue, près de la cinquième partie des terres du royaume tombèrent entre les mains du Roi, par suite de confiscations [2]; en outre, ce Prince ne craignit pas d'imposer ses sujets, sans le consentement du Parlement, à la faveur du nom spécieux de *benevolence*. Ces bénévolences, qui remplaçaient les emprunts des anciens monarques, pesaient surtout sur les riches commerçants. Les abus devinrent tels, sous le règne de Richard III, que les Communes protestèrent dans les termes les plus énergiques. « Nous sommes déterminées, disaient-elles, à nous exposer et à nous soumettre au péril de notre vie et au risque de la mort, plutôt que de vivre dans une servitude et un esclavage semblables à ceux dans lesquels nous avons vécu depuis longtemps, opprimés et vexés pas des extorsions et de nouveaux impôts, en contravention des lois de Dieu et des hommes, des libertés de l'ancien gouvernement et des lois de ce royaume, que tout Anglais a reçues en héritage [3] », et un acte fut voté pour abroger et annuler pour toujours toute exaction connue sous le nom de

1. *Rot. parl.*, V, 28, Henri VI, p. 183.
2. *Differences of absolute and limited monarchy*, p. 83.
3. *Rot. parl.*, VI, p. 241.

benevolence [1]. Cependant le trésor royal allait toujours s'appauvrissant: les dilapidations avaient été énormes, pendant la guerre des deux Roses et le revenu du Roi était tombé à cent vingt-cinq mille francs, tandis que beaucoup de grandes familles avaient d'énormes fortunes.

IV. — REVENUS DES TUDORS ET DES STUARTS.

Henri VII voulut avoir de l'argent à tout prix. « Le caractère distinctif de ce règne, dit Blackstone [2], ce fut la passion d'entasser l'or dans les coffres du Roi, par tous les moyens imaginables.

On rétablit d'abord l'impôt de *benevolence* aboli sous Richard III, et l'archevêque Morton s'est rendu célèbre par le dilemme qu'il proposait : à ceux qui menaient grand train, il disait que leur genre de vie montrait suffisamment leur richesse : aux gens plus modestes, il répondait qu'ils avaient dû faire des économies. C'était ce que l'on appelait la *fourche* de Morton [3].

L'avarice de Henri VII est demeurée proverbiale : il faisait argent de tout, imposant d'exorbitantes amendes, mettant à l'enchère les évêchés et les dignités de la Cour, vendant même les pardons et trouvant ainsi le moyen de s'enrichir, tout en faisant vanter sa clémence.

Il avait fait voter un impôt, sous prétexte d'entreprendre une guerre contre la France et, la loi obtenue, il conclut immédiatement la paix. Ses dernières années

1. Acte I, Richard III, ch. 2.
2. Livre IV, ch. XXXIII.
3. Hallam, *Constitutional history*, ch. I.

furent particulièrement déshonorées par des exactions cruelles et arbitraires.

« Son successeur, avec une généreuse magnanimité qui n'est pas si rare dans le monde, punit les coupables et profita de la faute, il envoya les exacteurs à l'échafaud et mit l'argent dans son trésor[1] ».

Forcé de céder devant une révolte de ses sujets, Henri VIII n'en persista pas moins dans ses demandes de bénévolence et il finit par faire légaliser sa banqueroute, en obtenant du Parlement, d'ailleurs principalement composé d'officiers de sa maison, un acte par lequel remise lui était faite de tout l'argent qui lui avait été prêté, et d'après lequel tout créancier déjà remboursé était contraint de reverser, entre les mains du Roi, la somme ainsi reçue[2]. L'année suivante (1545) Henri VIII eut encore une fois recours à l'expédient des *benevolences*. Les commissaires chargés de les recueillir devaient engager tous les citoyens à une *contribution d'amour* proportionnée à leur fortune, en faisant entendre que le moins que Sa Majesté pût accepter était huit pour cent sur le revenu annuel des terres, et quatre pour cent sur celui des biens mobiliers. Si la persuasion ne réussissait pas, les récalcitrants devaient être cités à comparaître devant le Conseil du Roi[3]. Un alderman de Londres, R. Read, qui avait refusé de contribuer, fut envoyé, comme soldat, à l'armée d'Écosse où le général reçut l'ordre de l'employer aux

1. Lord John Russell, *Essai sur l'histoire du gouvernement britannique*, ch. II.
2. Acte 35, Henri VIII, ch. 12.
3. Lodge, *Éclaircissements*, I, p. 711. — Strype, *Mémoires*, App., 119.

services les plus durs et les plus dangereux, en temps de guerre, et aux privations les plus pénibles, en temps de paix, afin qu'il pût réfléchir amèrement sur sa folle et audacieuse désobéissance.

Henri VIII avait levé, de sa propre autorité, dès le début de son règne, des droits de tonnage et de pesage. Mais, ayant éprouvé certaines difficultés à les percevoir, il s'adressa au Parlement, qui les lui accorda [1] et les concéda, de nouveau, à ses successeurs [2]. On voyait, d'ailleurs, à cette époque, les plus curieuses anomalies. Le Parlement, tout en votant la taxe et en reconnaissant qu'elle avait été arbitrairement imposée, condamnait cependant ceux qui avaient refusé de la payer avant l'adoption de la loi. Plus tard, la Chambre des communes accordait en murmurant des subsides inférieurs à ceux réclamés par la Couronne, et Wolsey ayant voulu, en 1526, lever arbitrairement une taxe, la résistance fut telle que le Roi fût obligé de le désavouer.

Toutefois, la principale ressource de cet odieux Prince fut le pillage des biens d'église. Il s'en fit, à la fois, des revenus personnels et un instrument de gouvernement, en donnant une part considérable de ces dépouilles opimes à ses complices et à ses courtisans. Tels furent sa prodigalité et son désordre, qu'après s'être emparé des propriétés ecclésiastiques, dont la valeur dépassait sept cent cinquante millions [3], il laissa le Trésor complètement vide.

1. Acte 6, Henri VIII.
2. Acte I, Édouard VI, ch. 13. — I, Marie, session 2, ch. 1. — I, Élisabeth, ch. 20. — I, Jacques Iᵉʳ, ch. 31.
3. St-John, *Land revenues of the Crown*, p. 68.

Élisabeth eut l'habileté de ne point se montrer trop exigeante. Elle savait que le Parlement tenait la bourse et serait son maître, si elle réclamait des subsides. Pour elle, comme l'a dit lord Russell, « l'économie, c'était le pouvoir ; aussi déclarait-elle que son trésor était mieux placé dans la bourse de ses sujets que dans son propre coffre [1]. »

La spoliation des domaines ecclésiastiques avait, d'ailleurs, été portée si loin qu'au commencement de son règne, une loi interdit aux propriétaires de ces biens d'aliéner leurs terres ou de les louer pour plus de vingt-un ans [2]. Mais, grâce à l'exception faite en faveur de la Couronne, les courtisans continuèrent à s'enrichir. Cecil arrondit son domaine des biens du siège de Peterborough, et Hatton bâtit sa maison sur le jardin de l'évêque d'Ely [3].

Jacques Ier imagina de se créer des ressources au moyen de la vente des titres de noblesse. La dignité de comte s'obtenait moyennant cinq cent mille francs, et l'on en vendit quatre en une seule année ; celle de baron coûtait moitié moins, celle de vicomte était entre les deux. Afin de se mettre à la portée de toutes les bourses, il inventa, en 1611, le titre de *baronet*, dont la collation lui rapporta deux millions et demi. En outre, le Roi proposa à la Chambre des communes une sorte de traité destiné à établir définitivement le

1. *Essai sur l'histoire du gouvernement britannique.*
2. Acte I, Élisabeth, ch. 19.
3. Celui-ci ayant voulu s'y opposer, la Reine lui écrivit en ces termes : « Orgueilleux prélat, vous savez ce que vous étiez avant que je vous eusse fait ce que vous êtes, si vous n'obtempérez pas immédiatement à ma requête, par Dieu, je vous défroquerai. *Elisabeth.* »

chiffre des sommes qui devaient lui être fournies. « Il fit observer, disent les comptes rendus de l'époque, qu'il y a neuf muses patronnesses des poètes, qui sont toujours pauvres, donc le Souverain devrait avoir plus de neuf mille *score;* il ajouta qu'il y a onze apôtres, sans compter Judas indigne d'être nommé par des gens honorables. Il est donc juste que le milieu entre les muses et les apôtres (quand même ce ne serait pas le nombre des commandements) soit choisi. Et à cela les Communes, mues par le grand savoir et le solide jugement de Sa Majesté, donnèrent leur consentement. » Toutefois, les conventions ne furent pas complètement exécutées.

En résumé, sous son règne, c'est-à-dire au commencement du XVII[e] siècle, le revenu de la Couronne se décomposait ainsi : [1]

1° Le domaine royal, produisant deux millions par an.

2° Les prérogatives féodales, droit de *purveyance*, etc., que le Parlement avait offert de racheter moyennant cinq millions par an, ce que le Roi avait refusé.

3° Les aides féodales : lorsque le fils aîné du Roi avait été créé chevalier, elles avaient été de 545.000 francs et, lors du mariage de sa fille aînée, elles s'étaient élevées à 512.500 francs [2]. Ce fut la dernière fois qu'on les perçut.

4° Les droits de douane, consistant dans les taxes de pesage et de mesurage, votés pour la durée de la vie du

1. Sir John Sinclair, *History of public revenues of the british empire.* — Hansard, *Parliamentary history*, I, 508.
2. Il n'y avait pas eu d'aide de cette dernière sorte depuis un siècle. (sous Henri VII).

Roi [1]. Ces droits, qui produisaient 3.175.000 francs, à l'avènement de Jacques Ier, rapportaient 4.250.000 francs, au moment de sa mort.

5° Les subsides extraordinaires, votés en quatre fois, s'étaient élevés, en y comprenant la part du clergé, à trente-un millions.

6° La vente des titres de noblesse.

7° Les emprunts ou prêts forcés commencés en 1604, contre lesquels les Communes protestèrent à diverses reprises et dont le montant ne fut jamais exactement connu.

8° Les *benevolences* qui donnèrent 1.300.000 francs en 1613, taxe impopulaire et difficile à levér.

9° Les amendes, qui étaient parfois considérables [2].

10° La loterie, la monnaie, etc.

En ajoutant à ces sommes les droits de pêcherie payés par les Hollandais et quelques autres recettes accidentelles, on peut évaluer à quinze millions de francs les revenus de la Couronne.

Charles Ier n'ayant pas réussi à se procurer des fonds, sans un vote du Parlement, se décida à réunir les Chambres. En 1621, il envoya aux Communes un message, pour demander des subsides. L'assemblée déclara qu'elle s'occuperait d'abord de la suppression des taxes de douane illégalement établies et qu'elle voterait les subsides lorsque ses griefs seraient redressés [3]. Le Roi

1. En 1613, le produit était, en chiffres ronds : Londres : entrée, 1,206,300 fr. — sortie, 1,533,000 ; autres ports : entrée, 328,000 — sortie, 635.000 fr.

2. Les lords Northumberland, Mordaunt et Stourton eurent à payer un million pour n'avoir pas dévoilé la conspiration des poudres, etc., etc.

3. *Commons Journal*, I, 506.

prononça la dissolution du Parlement, qui siégeait depuis deux mois seulement et n'avait encore voté aucune loi; plusieurs membres, qui avaient parlé contre le Gouvernement, furent arrêtés et emprisonnés.

Plus tard, la grande opposition faite par Hampden et ses partisans à l'impôt pour la construction des vaisseaux (*ship money*) fut la cause immédiate qui empêcha l'établissement de la monarchie absolue en Angleterre. Il ne s'agissait que d'une somme de vingt *shillings*, mais le pays prit le parti de Hampden et l'on sait quelles en furent les conséquences.

V. — ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE CIVILE.

C'est après la Restauration que fut, pour la première fois, établie la liste civile, dans le sens où l'on entend aujourd'hui cette expression [1].

Aussitôt après le retour de Charles II, la Chambre des Communes nomma un comité chargé « d'aviser aux moyens d'assurer au Roi un revenu, qui pût soutenir la splendeur et la grandeur de son rang, mettre la Couronne à l'abri du besoin et empêcher qu'elle ne fût traitée légèrement par les États voisins ». Il fut reconnu que le revenu de Charles Ier avait été de vingt-trois millions, et l'on résolut de porter à trente millions par an, celui de Charles II. On abolit tout ce qui restait

1. Dans un memorandum de la Trésorerie, rédigé au moment de l'avènement de Georges IV, et imprimé en 1869, dans la série des documents parlementaires, on fait remonter cette origine à 1688 seulement. Cette opinion paraît contredite par les faits. Le même document constate, d'ailleurs, les votes afférents au règne de Charles II et de Jacques II.

encore de droits résultant des tenures féodales, c'est-à-dire les accessoires ou produits de seigneuries, dont le principal était la détention des biens des mineurs, ainsi que ces fameux droits d'approvisionnement et de préemption, qui avaient donné lieu à tant de plaintes [1].

Les recettes devaient résulter du produit de l'accise sur les liquides, des postes, des domaines, de certaines taxes indirectes, du droit de licence sur les voitures et enfin, de l'impôt sur les maisons, les fenêtres et les cheminées. Elles n'atteignirent pas d'abord le chiffre prévu, mais elles augmentèrent peu à peu et finirent par le dépasser. Sous Jacques II, l'ensemble des revenus de la Couronne s'élevait à quarante millions de francs, auxquels le Parlement de 1685 avait ajouté, pour huit années, des impôts produisant dix millions de francs. On calculait que l'armée, y compris l'artillerie, absorbait environ vingt-un millions de francs ; le surplus était destiné à assurer la marche des services civils, et une somme considérable restait à l'entière disposition du Roi.

A l'avènement de Guillaume III, les Communes, toujours jalouses de l'influence que pourrait donner au Souverain une nombreuse armée, crurent que le meilleur moyen de remédier à ce danger était de réduire le montant des subsides. La Chambre décida, en conséquence, le 25 avril 1689, que le revenu annuel de la Couronne s'élèverait, en temps de paix, à trente millions de francs, la moitié de cette somme devant être appliquée à la défense du pays, l'autre moitié devant constituer la liste civile proprement dite. En outre, on établit

1. Acte 12, Charles II, ch. 24.

fermement le principe, déjà posé sous Charles II, mais établi seulement sous Jacques II, de la spécialisation des crédits à un objet déterminé et, depuis lors, une clause spéciale fut insérée, à cet effet, dans l'acte d'appropriation. Les subsides, d'abord votés pour un an, furent ensuite accordés pour la vie du Roi [1], sauf les droits de douane établis pour quatre années seulement.

En 1697, les Communes « voulant reconnaître les grandes choses que Sa Majesté avait faites pour le Royaume » votèrent une somme annuelle de 17 millions 500.000 francs pour la liste civile et affectèrent à cette dépense le produit des revenus héréditaires de la Couronne, d'un droit d'accise créé sous Charles II [2] et d'un nouveau subside de tonnage et de pesage [3]. Dans le cas où le produit de ces revenus dépasserait la somme fixée, le surplus devait être mis à la disposition des Chambres, mais cette restriction fut supprimée en 1700 [4]. Toutefois, le Parlement profita de cette occasion pour décider que, vu les nécessités présentes, une somme de 93.000 francs par semaine serait prélevée par l'État, sur le produit des revenus de la liste civile.

Un manuscrit conservé au *Record office* établit, de la façon suivante, les comptes de la liste civile, pour l'année 1699 :

Droits d'accise.....................	10.000.000 fr.
Droits de poste.....................	1.525.000
A reporter...........	11.525.000

1. Acte 2, Guillaume et Marie, ch. 3.
2. Acte 12, Charles II, ch. 23.
3. Acte 39 et 40, Guillaume III, ch. 23.
4. Acte 32 et 13, Guillaume III, ch. 12.

Report................	11.525.000
Dîmes et premiers fruits du clergé....	457.500
Licences pour les vins..............	175.000
Saisie de marchandises prohibées....	175.000
Revenu net du duché de Cornouailles.	225.000
Terres de la Couronne.............	150.000
Droits perçus aux colonies..........	200.000
Droits de tonnage et de sortie.......	6.250.000
Divers..........................	259.300
Total des recettes.....	19.416.800

Quant aux dépenses, qui sont données en grand détail, elles ne s'élèvent qu'à 16.512.200 francs. La maison royale figure, dans ce chiffre, pour 2.500.000 francs, la garde-robe pour 600.000 francs, les écuries pour 460.000 francs, les traitements des ambassadeurs [1] pour un million, et ceux des autres fonctionnaires et juges pour deux millions [2]. Les dotations des membres de la famille Royale s'élevaient à 1.625.000 francs et les secours aux protestants français figurent pour une somme de 375.000 francs.

VI. — LA LISTE CIVILE DEPUIS LE XVIII[e] SIÈCLE.

A l'avènement de la reine Anne, une loi du 8 mars 1702 [3] accorda à Sa Majesté un revenu « égal à celui dont jouissaient ses prédécesseurs ». Il résulte du compte

1. L'ambassadeur en France recevait 170.000 francs.
2. Chacun des douze juges avait 25.000 francs.
3. Acte 1, Anne, ch. 7.

des opérations de la liste civile [1] que les revenus annuels de l'impôt s'élevèrent, de 1703 à 1713, à vingt millions, en moyenne, sur lesquels plus de six millions furent versés à l'Échiquier ou employés aux dépenses de l'État. Il est vrai que, d'un autre côté, le Parlement dût voter, en deux fois, trente millions, pour acquitter les dettes de la liste civile.

Le premier acte du règne de Georges I[er] maintenait au Roi, pour la durée de sa vie, un revenu égal à celui de la Reine Anne [2]. Mais, dès l'année suivante, la liste civile était augmentée de trois millions[3], et il fut stipulé que, si les recettes n'atteignaient pas 17.500.000 francs, le déficit serait comblé par le Parlement, tandis que, si elles dépassaient cette somme, le surplus ferait retour au Trésor. Les revenus ne suffirent pas au Roi, et il dut, à diverses reprises, demander des subsides au Parlement, qui lui accorda, en plusieurs fois [4], une somme totale de 32.500.000 francs, de telle sorte qu'en considérant l'ensemble du règne, on constate que la liste civile a joui, en moyenne, d'une dotation annuelle de 20.125.000 francs. Il est juste d'ajouter que, si le Roi avait perçu le produit total des revenus qui lui étaient attribués, au lieu de recevoir une annuité fixe, il aurait eu généralement une somme très supérieure : pendant la dernière année de son règne, le montant de ces revenus avait été de 20.340.000 francs.

Georges II fut traité plus libéralement que ses pré-

1. *Parliamentary papers*, 1866, n° 366.
2. Acte 1, Georges I[er], ch 1.
3. Acte 1, Georges I[er], session 2, ch. 12.
4. Acte 6, Georges I[er], ch. 18. — 7, Georges I[er], ch. 27. — 11, Georges I[er], ch. 17. 12, Georges I[er], ch. 2

décesseurs. Le contrat passé entre le Parlement et le Souverain [1] laissa tous les avantages à ce dernier. Les revenus précédemment affectés à la liste civile furent les mêmes que sous Georges Ier [2], mais il fut stipulé que, s'ils produisaient moins de vingt millions par année, le déficit serait comblé par l'État, tandis que le Roi garderait le surplus, si ce chiffre était dépassé. En fait, si l'on ajoute à la liste civile les revenus héréditaires d'Ecosse et ceux de Gibraltar, ainsi que les dotations de la famille royale, on trouve, pour l'ensemble du règne, un chiffre annuel de 20.375.000 francs.

Le système fut modifié, en 1760, à l'avènement de Georges III. Le Roi ayant déclaré accepter « toute disposition propre à assurer l'utilité et la satisfaction du public », le Parlement fixa à vingt millions, par an, le chiffre de la liste civile destinée à pourvoir aux dépenses de la maison royale, du gouvernement civil et des dotations des Princes et Princesses du sang.

Quoique le Roi vécût fort simplement, trop simplement, disait-on même, les revenus de la Couronne ne tardèrent pas à être insuffisants pour couvrir les dépenses.

Une série de lois vinrent successivement soit augmenter la dotation [3], soit assurer le paiement des dettes de la liste civile [4].

1. Acte 1, Georges II, ch. 1.
2. Certaines modifications furent introduites plus tard par les actes 4, Georges II, ch. 27. — 9, Georges II, ch. 23. — 12, Georges II, ch. 21. — 30, Georges II, ch. 19.
3. Actes 17, Georges III, ch. 21. — 22, Georges III, ch. 82. — 23, Georges III, ch. 82. — 44, Georges III, ch. 80. — 50, Georges III, ch. 3. — 52, Georges III, ch. 6. — 56, Georges III, ch. 46.
4. Votes de 1769, 1777, 1784, 1786, 1802, 1804, 1805, 1814 et 1816 pour une somme totale de près de 385.000.000 de francs.

L'attention du Parlement fut appelée sur cette situation financière et, le 11 février 1780, Burke proposa, dans un discours demeuré célèbre, une série de réformes, qui furent, en partie, acceptées et ultérieurement consacrées par le vote, en 1782, de l'acte 2, Georges III, chap. 82. C'était la première fois que les Chambres intervenaient directement pour contrôler les dépenses de la liste civile.

Cette loi limitait le chiffre des pensions qu'il était loisible au Roi d'accorder, et classait les dépenses de la liste civile en huit chapitres. Burke avait demandé que les paiements fussent faits en suivant l'ordre établi, de telle sorte que, si la somme dépensée sur les premiers chapitres était trop considérable, les dépenses inscrites dans les catégories suivantes ne pussent être payées. Il avait précisément placé, à la fin de la liste, les traitements des commissaires de la Trésorerie et du chancelier de l'Échiquier, afin que la menace de ne point recevoir leurs émoluments obligeât ces fonctionnaires à exercer un contrôle sérieux sur les dépenses. L'opposition du Gouvernement fit rejeter cette clause.

Une importante mesure financière signala l'année 1787, ce fut la création du fonds consolidé. Il fut décidé que, désormais, les droits divers, votés à titre de revenus de la Couronne pour la durée du règne, continueraient à être perçus sous les successeurs de Sa Majesté et seraient versés au fonds consolidé, c'est-à-dire au trésor public.

La liste civile devait être payée sur les revenus du fonds consolidé, par privilège à toute autre dépense,

sauf celle des intérêts de la dette nationale [1], et un certain nombre de dépenses s'élevant annuellement à 6.394.100 francs furent désormais mises à la charge du trésor public.

Tout compte fait, les dépenses de la liste civile, pour la durée de ce long règne, ont été, en moyenne, de 24.125.000 francs par an et les revenus héréditaires de la Couronne abandonnés par le Roi avaient produit annuellement une somme de 31.795.575 francs [2].

Il faudrait, pour donner une idée complète des ressources du Souverain, ajouter aux chiffres qui viennent d'être indiqués ceux des listes civiles d'Écosse et d'Irlande, certains droits d'amirauté, les revenus de Gibraltar, etc., qui portent les recettes annuelles à une moyenne de 34.500.000 francs pour le règne de Georges III [3].

Georges IV reçut, à titre de liste civile, tant pour l'Angleterre que pour l'Irlande, une annuité de 26.425.000 francs, mais il est à remarquer que, sur la somme de 5.175.000 francs portée au compte de l'Irlande, le Souverain devait acquitter une série de dépenses afférentes aux services publics et ne pouvait rien prélever pour son usage personnel. D'un autre côté, le Roi continuait à recevoir les revenus héréditaires d'Écosse s'élevant à 2.725.000 francs et les droits d'amirauté et autres, d'un produit de 720.000 fr.

1. Acte 27, Georges III, ch. 13.
2. *Return, house of Commons*, 1837-38, n° 3.
3. Un document parlementaire évalue tous ces droits, y compris ceux d'amirauté et autres qui échappaient au contrôle du Parlement, à plus de trois cents millions pour toute la durée du règne. (*Report on the civil list. Parl. papers*, 1815.)

Ces derniers revenus avaient été maintenus par la Chambre des communes, malgré la proposition faite par M. Brougham, le 5 mai 1820, d'en réclamer le retour au Trésor. En résumé, la moyenne des recettes, pendant la durée de ce règne, avait été de 29.965.125 francs, tandis que les revenus abandonnés avaient produit 48.894.575 francs [1].

Guillaume IV, le premier, renonça non seulement aux revenus déjà mis à la disposition du Trésor par ses prédécesseurs, mais encore à tous les autres revenus d'Irlande, d'Écosse, d'amirauté, des Indes, etc.

Les termes de cet abandon furent si larges que l'on se demanda même s'ils ne comprenaient pas les revenus des duchés de Cornouailles et de Lancastre; mais cette question fut tranchée négativement [2]. Un comité de la Chambre des communes, nommé pour examiner la nature des dépenses incombant à la liste civile, proposa d'y laisser seulement figurer « les dépenses affectant la dignité et le rang de la Couronne et le bien-être personnel de Leurs Majestés, et de soumettre au contrôle du Parlement toutes les dépenses afférentes aux services publics ».

La loi [3] fixa le montant de la liste civile à 12.750.000 francs, ainsi répartis :

Bourse privée de LL. M M...........	2.750.000
Personnel de la maison royale.........	3.257.500

1. De 1762 à 1830, les revenus héréditaires de la Couronne se sont élevés à une somme totale de 2.390.759.985 francs, et les Souverains ont reçu, y compris les allocations spéciales pour le paiement de leurs dettes, 1.638.750.639 francs, soit une moyenne de 24 millions par an. (*Parliamentary papers*, 1831-32, n° 121, vol. XXVII.)

2. *House of commons*, 5 novembre 1830.

3. Acte 1, Guillaume IV, ch. 25.

Dépenses de la maison royale.........	4.287.500
Services spéciaux et secrets............	580.000
Pensions............................	1.875.000

Cette somme ne fut guère dépassée [1].

VII.—LA LISTE CIVILE ACTUELLE.

Conformément au précédent établi par Guillaume IV, la Reine Victoria, en montant sur le trône, a déclaré placer, sans réserve, à la disposition du Parlement, les revenus héréditaires de la Couronne. En conséquence, conformément aux propositions présentées, le 23 novembre 1837, par le chancelier de l'Échiquier à la Chambre des communes [2], une loi [3] a mis à la disposition de Sa Majesté une liste civile de 9.625.000 francs [4], dont l'emploi est réglé de la façon suivante :

Bourse privée de Sa Majesté........	1.500.000
Traitements d'activité et de retraite du personnel de la maison royale.	3.275.000
Dépenses de la maison royale.......	4.312.500
Dons et services spéciaux..........	330.000
Pensions.......................	30.000
Dépenses diverses................	177.500

1. *Report from the select committee appointed to inquire into the civil list.*, 5 décembre 1837, n° 22.
2. Hansard, 3ᵉ série, vol. XXXIX, p. 143.
3. Acte 1, Victoria, ch. 2.
4. M. Grote avait proposé de diminuer ce chiffre de 1.250.000 francs en ajoutant que le respect dû au Souverain ne devait pas se mesurer d'après les dispositions de la Chambre à voter des fonds pour l'usage de la Couronne. Il assurait, au contraire, que les hommes qui tenaient le plus au maintien du respect dû à la Couronne étaient ceux qui désiraient le plus vivement qu'elle ne parût pas sous le jour d'un fardeau odieux et inutile sur les épaules du peuple.

La Reine jouit, en outre. des revenus du comté de Lancastre, qui peuvent s'élever à un million environ. La différence entre ces chiffres et ceux du règne précédent, porte sur le montant de la somme allouée pour la bourse privée de la Reine, qui est inférieure de 1.250.000 francs à celle qu'avait Guillaume IV [1] et sur le chiffre des pensions, qui ne sont pas comprises dans la liste civile proprement dite. Ce dernier point est un de ceux qui ont le plus fréquemment attiré l'attention du Parlement.

Une notable partie du produit de la liste civile était autrefois absorbée par des pensions octroyées par le Souverain et dont le chiffre n'était pas limité, non plus que la durée, le Roi ayant légalement le droit d'engager ses successeurs [2]. Sous le règne de la Reine Anne, une loi défendit d'aliéner le produit des revenus héréditaires de la Couronne, pour une durée dépassant le terme de la vie du Souverain régnant [3]. Mais cet acte n'affectait pas le privilège d'accorder des pensions sur les revenus des listes civiles d'Écosse et d'Irlande, et les abus se multiplièrent à tel point qu'une loi de 1782 défendit d'accorder aucune pension excédant 7.500 francs, aussi longtemps que le chiffre total des concessions ne serait pas réduit à 2.250.000 francs, et décida qu'en aucun cas le total des pensions octroyées. pendant une année. ne pourrait dépasser 15.000 francs. Le même acte stipulait enfin qu'aucune pension ne pourrait être

1. La somme allouée à Guillaume IV comprenait la dotation de la Reine; celle attribuée à la Reine Victoria est indépendante de l'annuité qui fut votée en faveur du prince Albert.

2. *State trials*, 1631, XIV, 3.

3. Acte 1, Anne, ch. 7.

accordée que pour des causes expressément déterminées[1]. Des mesures analogues furent prises, en 1793, à propos des pensions concédées sur les revenus de l'Irlande et, en 1813, pour celles payées sur la liste civile d'Écosse.

La loi qui fixe le montant de la liste civile de la Reine[2] permet à Sa Majesté d'accorder, chaque année, des pensions, dont le chiffre total ne peut excéder trente mille francs, aux personnes qui ont rendu des services à l'État ou qui se sont distinguées par leurs travaux scientifiques, littéraires ou artistiques.

VIII. — LES REVENUS DE LA COURONNE.

Quoique le Souverain reçoive actuellement un revenu fixe, il n'est pas sans intérêt de connaître la nature des revenus propres de la Couronne abandonnés au Trésor, en échange de cette annuité.

Le premier et le plus ancien est celui des terres et domaines de la Couronne. Le domaine royal, constamment accru jadis par les confiscations, dissipé plus rapidement encore par la prodigalité des Rois, était déjà fort réduit lorsque le Parlement mit un terme à toute aliénation future. Un acte[3], qui avait même un effet rétroactif, puisqu'il annulait, sauf certaines exceptions, les dons ou ventes faits pour une durée excédant trente-un ans, a décidé qu'aucune aliénation ne peut avoir lieu qu'en

1. Acte 22, Georges III, ch. 82.
2. Acte 1, Victoria, ch. 2.
3. Acte 1, Anne, ch. 10, complété et modifié par les lois : 10, Anne, ch. 28. — 39 et 40, Georges III, ch. 88. — 4, Georges IV, ch. 18. — 10, Georges IV, ch. 50. — 1 et 2, Victoria, ch. 95. — 25 et 26, Victoria, ch. 37. — 36 et 37, Victoria, ch. 61.

vertu d'une loi et qu'aucun bail ne peut être passé pour une durée excédant trente-un ans.

La gestion des domaines de la Couronne laissait autrefois beaucoup à désirer; elle avait été organisée, sous Georges III, par une loi qui établissait une administration spéciale [1], à laquelle fut annexé, en 1832, le département des travaux publics, chargé non point, comme en France, des travaux des routes, rivières ou canaux, mais de ce qui constitue, chez nous, le service des bâtiments civils. Les revenus du domaine passaient alors, en majeure partie, à des dépenses de construction ou d'entretien des monuments publics. Des lois plus récentes ont constitué une administration spéciale exclusivement chargée de la gestion des bois, forêts et terres de la Couronne [2]. Un service spécial, placé sous l'autorité d'un premier commissaire, a dans ses attributions les palais royaux, ainsi que les travaux et bâtiments publics [3].

Quant au domaine privé, c'est-à-dire aux terres et biens acquis par le Souverain, à titre privé, l'aliénation en avait été formellement interdite par une loi de 1701. Mais, depuis le commencement du XIXe siècle, cette restriction est abolie et ces biens peuvent faire l'objet de donations ou de ventes, sans aucune restriction [4]. Un acte plus récent [5] permet expressément à la Reine de disposer librement, par acte entre vifs ou par testament, des biens-fonds acquis sur ses revenus.

1. Acte 34, Georges III, ch. 75.
2. Actes 15 et 16, Victoria, ch. 62. — 16 et 17, Victoria, ch. 56.
3. Actes 14 et 15, Victoria, ch. 41. — 15 et 16, Victoria, ch. 62. — 35 et 36, Victoria, ch. 15.
4 Actes 39 et 40, Georges III, ch. 88.
5. Actes 25 et 26, Victoria, ch. 37. — 36 et 37, Victoria, ch. 61.

En dehors du domaine proprement dit, la loi coutumière attribue à la Couronne le rivage de la mer (*foreshore*), nom sous lequel on comprend « le rivage, le lit de la mer, ainsi que tout canal, crique, baie, estuaire et rivière navigable aussi haut que le flux s'y fait sentir ». Toutefois cette source éventuelle de revenus a été abandonnée au *board of trade*, qui doit verser les fonds recueillis entre les mains des commissaires pour la réduction de la dette nationale [1].

Après les domaines viennent les revenus dérivés des biens d'église. Le premier est le droit de garde du temporel des évêchés. Immédiatement après la mort d'un évêque, tous les revenus du siège appartiennent, de droit, à la Couronne, qui les perçoit jusqu'au moment de la prise de possession du successeur. Ce même privilège existait, avant la réforme, pour les biens des abbayes fondées par les Rois, lors de la mort de chaque abbé. Le droit de garde a souvent donné lieu à des abus, les Souverains ne se faisant pas scrupule de prolonger les vacances des sièges, afin d'augmenter leurs propres revenus. Élisabeth laissa l'évêché d'Ely sans titulaire pendant dix-neuf ans [2]. Les anciens Souverains faisaient pis encore : ils vendaient ou dévastaient les domaines ecclésiastiques, et c'est pour remédier à cet abus qu'une charte de Henri Ier défendit la vente ou la location d'aucune ferme, pendant la vacance d'un siège. La Grande Charte elle-même et plusieurs actes postérieurs, encore plus explicites, ont

1. Actes 29 et 30, Victoria, ch. 62, sections 7 et 9.
2. Strype, vol. IV, p. 351.

confirmé et complété cette disposition [1]. Quant aux saisies du temporel pratiquées, du vivant même des évêques, sous les plus futiles prétextes, elles furent interdites par Edouard III [2]. Aujourd'hui, cette source de revenus est purement nominale, car il est d'usage que les sommes accumulées pendant la vacance du siège soient intégralement remises au nouveau titulaire, lors de sa prise de possession.

Une autre source de revenus consiste dans les premiers fruits et les dîmes de toutes les promotions spirituelles du royaume. Les premiers fruits ou *annates* sont les revenus entiers de la première année calculés d'après l'évaluation dite du pape Nicolas, faite en 1292. La dîme est le dixième du revenu annuel, supputé d'après la même base. Ces droits, jadis perçus par le Pape, ont été attribués au Souverain, dès les premiers temps de la réforme [3], et l'évaluation faite, à la fin du XIIIe siècle, a été remplacée par un nouveau document nommé *valor beneficiorum* ou livre du Roi, qui sert aujourd'hui encore de base aux perceptions [4]. Les bénéfices dont le revenu est inférieur à deux cent cinquante francs sont dispensés du paiement des premiers fruits. Quant aux autres, le droit est réduit au quart, si le titulaire n'a joui des bénéfices que pendant six mois ; à la moitié, s'il en a joui pendant un an ; aux trois quarts, si sa jouissance a duré un an et demi ; il est intégralement

1. Actes 9, Henri III, ch. 3. — 3, Édouard Ier, ch. 21. — 14, Édouard III, ch. 4.
2. Acte 1, Édouard III, st. 2, ch. 2.
3. Actes 26, Henri VIII, ch. 3. — 1, Élisabeth, ch. 4.
4. Ce document a été reproduit dans le Thesaurus d'Ecton.

perçu, si la durée a été de deux ans[1]. Les archevêques de évêques ont un délai de quatre années pour payer ces droits. Les dîmes ne sont pas dues pour la première année et les bénéfices qui rapportent moins de douze cent cinquante francs en sont exempts. Ces revenus qui avaient été très exactement perçus, depuis la réforme jusqu'au commencement du siècle dernier, ont été affectés, par la Reine Anne, à une autre destination. En vertu d'une Charte royale confirmée par une loi[2], ils constituent un fonds, dit *Queen Anne's bounty*, dont le produit est employé à augmenter le revenu des plus pauvres bénéfices.

Les Rois tiraient jadis un profit considérable des droits de service militaire, auxquels la plupart des terres du royaume étaient assujetties et qui furent abolis après la Restauration[3]. Ils avaient encore le droit de *purveyance* ou d'approvisionnement, qui permettait d'acheter tout ce qui était nécessaire à la maison royale, moyennant un prix raisonnable, de préférence à tout acquéreur et sans le consentement du propriétaire. On mettait également en réquisition voitures, chevaux et logements, pour les voyages du Roi et de sa suite. Les abus étaient continuels et donnaient lieu à d'incessantes réclamations. Par extension, on avait considéré que le même droit pouvait s'exercer pour le travail des particuliers et l'on convoquait, par exemple, sous menace de prison pour ceux qui ne répondraient pas à l'appel, tous

1. Actes 26, Henri VIII, ch. 17. — 1, Élisabeth, ch. 4.
2. Acte 2 et 3, Anne, ch. 11. Cet acte a été complété ou modifié plus de vingt fois; le dernier statut sur la matière est l'acte 44 et 45, Victoria, ch. 25.
3. Acte 12, Charles II, ch. 24.

les ouvriers nécessaires pour exécuter les travaux de la chapelle de Westminster, du château de Windsor ou toute autre entreprise [1]. Ce droit a été aboli, il y a deux siècles [2], ainsi que les droits de garde et ceux d'*escheat* ou de confiscation, qui donnaient également lieu aux plus déplorables abus.

La loi coutumière attribue encore au Souverain le poisson royal, les épaves et les trésors découverts, qui sont regardés comme des biens vacants. Sont considérés comme poissons royaux « en raison de leur excellence particulière », disent les auteurs [3], la baleine et l'esturgeon, pris sur le rivage ou le long des côtes. Les cygnes sont des oiseaux royaux; ils appartiennent au Souverain, s'ils n'ont pas de propriétaire connu. Ce droit, que les anciens monarques avaient toujours réclamé, a été reconnu par le statut sur les prérogatives royales [4]. C'est cette même loi qui mentionne les épaves, nom sous lequel on comprend les vaisseaux perdus à la mer et la cargaison échouée sur le rivage. La rigueur de cette disposition avait été tempérée, dès le temps de Henri Ier, et une charte de Henri II, en date du 26 mai 1174, permettait au propriétaire de réclamer son bien, dans un délai de trois mois. Richard Ier et Henri III allèrent plus loin : si les biens portaient une marque ou seulement si un chien ou un chat s'échappait du naufrage, de façon que l'on pût reconnaître le propriétaire, le droit régalien d'épave cessait d'exister. Édouard Ier

1. Rymer, *Fœdera*, VI, p. 417. — XI, p. 852.
2. Acte 12, Charles II, ch. 24.
3. Plowden, 315. — Blackstone, liv. IV, ch. VII.
4. Acte 17, Édouard II, ch. 11.

porta le délai de réclamation à un an et un jour [1]. Depuis Édouard III, qui l'avait de nouveau réglée, en déclarant que tout objet jeté à la côte serait remis à son propriétaire, moyennant le paiement d'une indemnité au sauveteur [2], la matière a été plusieurs fois réglementée par le législateur [3]. Tout ce qui concerne les épaves est placé dans les attributions du *board of trade*, qui est autorisé à nommer des receveurs d'épaves, chargés d'assister les vaisseaux en détresse, d'aider à sauver les marchandises et armés du droit de requérir les hommes et le matériel nécessaires à cet effet. Les frais de sauvetage sont, en cas de contestation, fixés par les tribunaux. Les réclamations relatives à la propriété des épaves doivent être formées dans le délai d'un an, passé lequel les objets sont vendus et le prix en demeure acquis au trésor public. Cependant, le produit des épaves des comtés de Cornouailles et de Lancastre, qui forment des duchés royaux, est versé à la caisse du revenu de ces duchés [4].

Quant aux trésors que la loi attribue au Souverain, ce sont les monnaies, lingots ou matières précieuses enfouies dans le sol ou dans un endroit quelconque et dont le propriétaire est inconnu. Les objets qui ont été volés et que le voleur a perdus ou jetés (*waifs*) appartiennent également à la Couronne, lorsque la personne volée ne fait pas les diligences nécessaires pour poursuivre le voleur et pour les recouvrer. Il en est de même des

1. Acte 3, Édouard Ier, ch. 4.
2. Acte 27, Édouard III, ch. 13.
3. Actes 17 et 18, Victoria, ch. 104. — 24 et 25, Victoria, ch. 96 et 97. — 25 et 26, Victoria, ch. 63. — 43 et 44, Victoria, ch. 15, 22 et 43.
4. Actes 25 et 26, Victoria, ch. 63.

animaux trouvés et non réclamés dans le délai d'un an. L'ancien droit de *deodant*, en vertu duquel tout animal ou objet inanimé, tel qu'un cheval ou une voiture, ayant causé la mort d'une personne, était confisqué au profit de la Couronne, est supprimé depuis le 1er septembre 1846 [1]; celui résultant de la forfaiture ou confiscation des biens de tout individu convaincu de félonie l'a été plus récemment [2]. Les revenus résultant de la prérogative de garde des fous et idiots sont à peu près nuls aujourd'hui. Quant aux droits de justice, jadis fort élevés, ils ont été remplacés par des taxes de timbre, dont le produit est versé au trésor public, comme celui des amendes et des successions en déshérence.

Les mines d'or et d'argent sont la propriété de la Couronne, mais celles qui renferment ces matières précieuses alliées à d'autres substances, telles que le cuivre ou le fer, ne sont pas considérées comme appartenant au Souverain, qui a seulement, sur leurs produits, un droit de préemption, dans les conditions fixées par la loi [3].

En somme, de tous les anciens revenus de la Couronne, les uns sont abandonnés, les autres sont perçus au profit de l'État, de même que les impôts votés pour assurer la marche du gouvernement de la Reine, et qui sont au nombre de six :

1° La taxe sur la terre, ou impôt foncier (*land tax*), dont l'origine remonte au milieu du XIIe siècle, mais

1. Acte 9 et 10, Victoria, ch. 62.
2. Acte 33 et 34, Victoria, ch. 23.
3. Actes 1, Guillaume et Marie, ch. 30. — 5, Guillaume et Marie, ch 6. — 55, Georges III, ch. 134.

qui a été définitivement établie, sous sa forme actuelle, dans les premières années qui ont suivi la révolution de 1688 [1], et dont une partie a été rachetée;

2° Les droits de douane qui existaient dès le XIII[e] siècle et qui, perçus d'abord sur les objets exportés seulement, ont frappé, plus tard, l'importation comme l'exportation [2];

3° L'accise ou droits sur certains objets de consommation, sur quelques animaux, sur les armes, sur la chasse, etc., établis, pour la première fois, sous Cromwell, en 1643;

4° Les postes, dont l'origine remonte au règne de Jacques I[er] et les télégraphes, récemment acquis par l'État [3];

5° Le timbre, créé à la fin du XVII[e] siècle et comprenant les droits de succession;

6° Enfin l'*income tax*, ou impôt sur le revenu, établi, pour la première fois, en 1798, aboli en 1802, rétabli de 1803 à 1816, puis en 1842.

C'est sur l'ensemble de ces revenus que l'Échiquier remet, chaque trimestre, aux agents de la maison royale, respectivement chargés d'acquitter les dépenses des divers services, le quart de l'annuité fixée, au début du règne, pour la liste civile. Les comptes sont examinés et arrêtés par un fonctionnaire supé-

1. Actes 4, Guillaume et Marie, ch. 1. — 38, Georges III, ch. 60, et une série considérable d'autres statuts dont le plus récent est 32 et 33, Victoria, ch. 14.
2. Il est impossible de citer tous les actes rendus sur la matière. Les derniers et les plus importants sont le tarif de 1876 (39 et 40, Victoria, ch. 36), l'acte consolidé sur les douanes (40 et 41, Victoria, ch. 13), etc.
3. Acte 31 et 32, Victoria, ch. 110.
4. Acte 5 et 6, Guillaume et Marie, ch. 21.

rieur de la Trésorerie, qui porte le titre d'auditeur de la liste civile [1].

Lorsque l'on réfléchit à l'immensité de l'empire britannique, on est forcé de reconnaître que les revenus du Souverain sont modestes, et l'on pourrait citer plus d'une République, dont les gouvernants coûtent infiniment plus cher au pays. C'est la comparaison qu'établissait, jadis, M. Disraëli. Après avoir rappelé que le chiffre de la liste civile est à peine égal à celui du revenu des terres de la Couronne, aujourd'hui perçu par l'État [2], il faisait remarquer que les traitements et indemnités des soixante-quatorze sénateurs et des deux cent quatre-vingt-cinq représentants des États-Unis s'élèvent à 9.725.000 francs, somme supérieure à celle que reçoit la Reine Victoria. Encore ne tenait-il pas compte des dépenses de même nature afférentes aux trente-sept États de l'Union, dans lesquels les fonctions législatives ne sont pas gratuites, ce qui porterait le chiffre total à près de vingt millions de francs. Et il concluait en ces termes : « Il n'est pas un Souverain d'un grand pays qui coûte à son peuple aussi peu que le Souverain d'Angleterre [3]. »

1. Sir Reginald Welby K. C. B., secrétaire permanent de la Trésorerie, ancien auditeur de la liste civile, a bien voulu me fournir sur cette question d'intéressantes informations, et je saisis avec empressement l'occasion de lui en témoigner toute ma gratitude.

2. Dans un article publié dans le *Fortnightly review*, au mois de juin 1885, M. Arnold fait observer que le revenu de ces terres était de 4,500,000 francs en 1839 ; il est aujourd'hui de 9.500,000 francs, c'est-à-dire inférieur de 125,000 francs au chiffre de la liste civile.

3. Discours prononcé à Manchester, le 4 avril 1872.

CHAPITRE XIV

LE CONSEIL PRIVÉ

I. — Les Conseils du Souverain. — II. Origine du Conseil privé. — III. La Chambre étoilée. — IV. Rétablissement du Conseil privé. — V. — Organisation du Conseil privé. — VI. Attributions du Conseil privé.

I. — LES CONSEILS DU SOUVERAIN.

Le Souverain, disent les légistes, est entouré de quatre Conseils : la Chambre des lords, le Parlement, les juges et le Conseil privé[1]. Il est vrai que les membres de la Chambre Haute sont nommés *ad consulendum et ad defendendum*, mais l'histoire ne cite aucun cas dans lequel cette Assemblée ait rempli le rôle de Conseil du Roi, depuis la réunion provoquée, en 1640, par Charles Ier. Quant au Parlement tout entier, il était jadis considéré comme le Conseil naturel du Monarque, mais son rôle a complètement changé, sous ce rapport, depuis des siècles, et ses fonctions sont aujourd'hui d'une tout autre nature. Les juges enfin rendent la justice au nom du Souverain, qui est censé présent dans les tribunaux, et les anciennes lois portent que « les délinquants ou criminels seront traduits devant

1. Blackstone, *Commentaries on the laws of England*, I, 5. — Hale, *Jurisdiction of the house of lords*, ch. II, p. 9.

le Conseil du Roi », pour dire devant la justice[1], mais il y a longtemps que l'on a cessé de regarder les juges comme formant un des Conseils de la Couronne. Le seul Conseil qui existe réellement aujourd'hui est le Conseil privé, dont le Cabinet lui-même n'est légalement qu'une partie.

Toutefois l'énumération donnée par les auteurs n'a pas seulement un intérêt théorique; elle rappelle un fait historique, à savoir que le Conseil privé, les deux Chambres du Parlement et les Tribunaux ont une origine commune et ont formé, jadis, une seule et même assemblée. Cette assemblée a été généralement considérée comme l'origine du Parlement[2], et cette opinion est exacte, en ce sens que le Parlement lui-même était, dans les temps anciens, confondu avec le Conseil privé. Mais ce serait se faire une très fausse idée de la réalité des choses que de considérer les assemblées des Saxons et des Rois normands comme ayant le caractère représentatif. La vérité est, au contraire, que les membres des Conseils qui se réunissaient, avant le règne de Henri III, étaient désignés par le Roi seul, que leur nombre était essentiellement variable, que tous n'assistaient pas à chacune des réunions et qu'aucun d'eux, par conséquent, ne siégeait en vertu d'un droit propre et permanent.

J'aurai, d'ailleurs, l'occasion, en étudiant les origines du Parlement, d'expliquer la constitution et le rôle de

1. 16, Richard II, ch. 5. — 14, Edouard III, ch. 5. — Coke dit que les juges sont les conseillers du Roi pour les affaires de justice. (3, Inst. p. 125.)

2. Glasson, *Histoire du droit et des institutions d'Angleterre*, vol. I, ch. III.

ces grands Conseils qui existaient, avant la conquête, sous le nom de *Witenagemot* et, plus tard, sous celui de Conseil commun du Royaume.

A partir du règne de Guillaume Ier, on peut constater, sinon précisément l'existence de trois Conseils différents, ayant une organisation propre, du moins trois sortes de réunions du Conseil : plus tard, mais plus tard seulement, les distinctions s'accentueront et se régulariseront.

Les assemblées dont les anciens documents révèlent l'existence sont, en effet, de trois natures différentes : les unes sont désignées sous le nom de *Conseil permanent*, de *Conseil ordinaire*, ou simplement de *Conseil;* les autres portent le nom de *grand Conseil;* les plus importantes celui de *Conseil commun du royaume*. Le Conseil ordinaire forme le centre autour duquel se groupent, en certaines occasions, les membres du grand Conseil et ce grand Conseil est lui-même le noyau des réunions assez rares du Conseil commun du royaume.

Dès le règne du Conquérant, le Souverain était entouré de conseillers et les auteurs affirment qu'il n'est aucune époque où la Constitution n'ait pas consacré cet usage[1]. Le nombre des membres qui composaient le Conseil a varié, suivant les époques et suivant la volonté du Roi, mais on sait que, dans les anciens temps, il était généralement de douze[2].

Ce Conseil permanent, ou privé, comme on l'appellera

1. Hearn, *Government of England*, p. 18. — Adam's speech, *Parliamentary debates*, vol. XVI, p. 2. — Courtenay, *Life of sir W. Temple*, vol. II, p. 57. — Smith, *Parliamentary remembrancer*, (1862), p. 3.
2. Coke, *Fourth inst.*, p. 53.

à dater du règne de Henri VI, se composait des grands officiers de l'État : le chancelier, le justicier, le trésorier, l'intendant, le chambellan, le maréchal, le connétable, les archevêques de Cantorbéry et d'York, auxquels le Roi adjoignait, d'une façon irrégulière, un certain nombre d'autres membres. Il assistait le Souverain dans l'exercice de ses fonctions et partageait, avec lui, la responsabilité de ses actes[1]. Il administrait les revenus de la Couronne, rendait la justice et expédiait les affaires publiques : ses fonctions étaient à la fois consultatives, administratives et judiciaires et, comme il s'assemblait dans le palais du Roi, on lui donnait souvent le nom de *curia regis*[2].

Avec le temps, le caractère du Conseil se modifia et il se forma une série d'administrations distinctes : le maréchal s'occupa de l'armée, le chambellan des finances, les affaires litigieuses furent renvoyées à un comité spécial[3] qui, à partir de Henri II, fut seul désigné sous le nom de Cour du Roi. Enfin, une autre section particulière, appelée Cour de l'Échiquier, eut à connaître de toutes les questions relatives aux revenus de la Couronne.

Le Roi convoquait parfois, outre les membres du Conseil ordinaire, un certain nombre de nobles, auxquels il adressait, en chaque occasion, des invitations spéciales, et l'on désignait habituellement ces

1. *Reports of the lords on the peerage*, div. I, p. 21.
2. En fait, le terme *curia regis* désignait toutes les assemblées tenues dans le palais royal pour traiter les questions de législation, de justice et d'administration. (Orderic Vital, p 535, 647, 806, 823. — Eadmer, p. 26, 35, 39, 62, 86, 101, 136. — *Chron. saxon.*, p. 203. R. de Hoveden, p. 271.)
3. Halle, *Jurisdiction of the House of lords.*

réunions plus importantes, sous le nom de *Grand Conseil*. Enfin, lorsque le nombre des personnages convoqués était plus considérable encore, ce qui arrivait généralement lorsqu'il s'agissait de voter des subsides, l'assemblée prenait le nom de *Conseil commun du royaume*. Il n'existait rien qui ressemblât à des corps constitués, il y avait seulement, suivant le bon plaisir des Souverains, des assemblées plus ou moins fréquentes, plus ou moins nombreuses, dont la composition était essentiellement variable.

C'est de ce tronc commun que vont successivement sortir toutes les institutions politiques et judiciaires de l'Angleterre. Le Conseil ordinaire se divisera d'abord en deux branches : l'une politique et administrative, le Conseil permanent ou privé ; l'autre judiciaire, les Cours de loi commune : ce sera l'œuvre du XIIe siècle ; plus tard, à la fin du XVIIe siècle, le Cabinet viendra se greffer sur la première de ces branches. Le grand Conseil se réunira parfois encore, puis cessera d'exister pour se confondre avec le Conseil commun du royaume, qui deviendra le Parlement. Le Parlement, à son tour, se divisera, au XIVe siècle, en deux Chambres : celle des Lords et celle des Communes. La constitution actuelle sera fondée.

Comment s'est opérée la transformation ?

II. — ORIGINE DU CONSEIL PRIVÉ.

Le premier démembrement fut celui qu'amena la séparation des Cours de justice et du Conseil permanent. La *curia regis* n'était d'abord qu'une section de ce

Conseil et les membres qui y siégeaient n'étaient point des jurisconsultes, c'étaient les principaux dignitaires de la Cour, auxquels le Roi adjoignait ordinairement six barons [1]. Elle n'était d'ailleurs appelée à connaître que des affaires intéressant la Couronne. Cependant, la coutume s'établit peu à peu d'y porter aussi, tout au moins par voie d'appel, les procès entre particuliers.

Henri Ier avait essayé, en vain, de décider que les jugements des cours locales seraient définitifs [2], la coutume était plus forte et Henri II dut établir, pour donner satisfaction aux vœux du pays, des cours ambulantes chargées de juger les causes criminelles et civiles de chaque comté.

D'un autre côté, on prit l'habitude de choisir certains membres du Conseil ayant des connaissances spéciales, pour sièger d'une façon permanente (*in banco sedentes*) à la *curia regis;* celle-ci se sépara peu à peu du Conseil permanent, pour former une cour spéciale, qui prit le nom de Cour du banc du Roi. Elle ne tarda pas à se trouver insuffisante pour juger les procès entre particuliers et l'on dut, en conséquence, désigner certains juges pour connaître de ces sortes d'affaires : telle est l'origine de la Cour des plaids communs, qui forma bientôt un tribunal distinct. Les auteurs ne sont pas d'accord sur la date précise de ces transformations. M. Glasson estime, par d'excellentes raisons, qu'il la faut placer à la fin du règne de Richard Ier. Ce qui est

1. Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre.* vol. II, ch. v.
2. Omnis causa terminetur comitatu vel hundredo. (Acte, Henri I, ch. 9.)

certain, c'est que la division des trois Cours fût consacrée par la Grande Charte : la Cour du banc du Roi continua à suivre le Souverain, celle des plaids communs devint sédentaire [1] et l'Échiquier forma une cour indépendante, chargée de juger les affaires relatives aux revenus de la Couronne [2].

Ainsi le Conseil permanent avait successivement perdu, pendant le XIIe siècle, ses fonctions judiciaires; il avait continué à s'occuper des affaires de l'État, son organisation et ses attributions s'étaient peu à peu précisées [3]. Il comprenait les principaux ministres, savoir : le chancelier, le trésorier, le lord sénéchal, le lord amiral, le lord maréchal, le garde du sceau privé, le chambellan, le trésorier et l'intendant de la maison du Roi, le chancelier de l'Échiquier, le maître de la garde-robe et enfin la plupart des juges. Tous les membres se réunissaient pour examiner les affaires les plus graves, quelques-uns seulement assistaient aux séances ordinaires : le chancelier et les juges discutaient les questions légales, les ministres s'occupaient de celles relatives aux finances, etc.

Quant aux réunions du Conseil commun du royaume ou même du grand Conseil, elles étaient peu fréquentes et irrégulières. Mathieu Pâris rapporte le texte du discours prononcé par Henri Ier, dans une assemblée des

1. Communia placita non sequantur curiam nostram, sed teneantur in aliquo loco certo.
2. Madox, *History of the Exchequer*, 544.
3. Stubbs ne fait remonter l'origine du Conseil privé qu'au cercle de savants (sapientes), de juges et de conseillers, auxquels Henri II remettait le soin de statuer sur les cas difficiles de finances et de législation. (Vol. II, p. 253.) Hallam est d'un autre avis et son opinion me semble plus conforme aux faits.

lords, réunie en 1106. Une autre réunion eut lieu, à Londres, en 1107 et un grand Conseil fut encore tenu en 1116, où l'on s'occupa surtout de questions religieuses. Étienne convoqua, au moment de son avènement, les évêques et les nobles[1], pour se faire proclamer Roi ; il confirma les droits et immunités de l'Église et octroya une charte. Il semble, d'ailleurs, que cette assemblée eut un caractère purement consultatif. On trouve également la trace de quelques réunions, sous le règne de Henri II. Celle de 1164, qui adopta les constitutions de Clarendon, était présidée par Jean d'Oxford, chapelain du Roi, et comprenait, d'après Mathieu Pâris, « les archevêques, évêques, abbés, prieurs, comtes, barons et nobles du royaume. » La suivante, qui se tint à Northampton, en 1176, désigna six juges et, dix ans plus tard, une réunion des États du royaume vota des taxes à recouvrer, en Angleterre et en Normandie, pour les frais de la croisade, mais, en somme, les grandes assemblées ne se réunissent qu'exceptionnellement pendant le XIIe siècle.

Ce n'est pas ici le lieu de raconter les antécédents et les épisodes de la grande transformation qui se produisit, au XIIIe siècle, dans les institutions du pays. Les principaux traits du Parlement furent successivement ébauchés; le Pouvoir législatif se sépara du Pouvoir exécutif, comme la justice s'en était séparée au siècle précédent. Tout cela se fait successivement et d'une façon tellement insensible que l'on a peine à saisir le moment précis où s'effectue chacun des changements.

1. Hansard, *Parliamentary history*, I 5. On y trouve la liste des membres de l'Assemblée.

C'est seulement au xive siècle que la ligne de démarcation sera nettement tracée.

Pendant cette période de transformation, qui s'écoule entre le règne de Jean-sans-Terre et celui d'Édouard II, le rôle du Conseil privé est considérable. Il ne rend plus la justice, mais les juges sont choisis parmi ses membres; il ne fait pas toujours la loi, surtout s'il s'agit d'établir des impôts, mais il prend une part active et souvent prépondérante au gouvernement de l'État. En fait, à la mort de Jean-sans-Terre, il devient le véritable Pouvoir exécutif; pendant la minorité de Henri III, il siège en permanence et s'occupe de toutes les affaires du royaume. Dès 1237, les barons, qui se rendent compte de son importance, proposent, en sollicitant des réformes, que l'on impose un serment constitutionnel aux conseillers. Ils insistent sur ce point, en 1244, et tentent d'introduire, dans le Conseil, un certain nombre de membres choisis par eux, de façon à en faire une sorte de comité permanent du Conseil commun du royaume. Enfin, lorsqu'ils s'emparent du pouvoir, en 1258 et en 1264, ils nomment eux-mêmes le Conseil chargé d'agir, sous leurs ordres, au nom du Roi.

Édouard Ier maintint naturellement l'institution du Conseil permanent, qui avait joué un rôle si important sous le règne de son prédécesseur. Les membres qu'il convoquait étaient tenus de prêter serment [1], mais tous n'assistaient pas à chacune des réunions. Quelques-uns seulement prenaient part aux délibérations ordinaires, beaucoup d'autres ne recevaient de convo-

1. Stubbs. *Select charters*, p. 474.

cations que pour les séances où devaient se traiter les affaires importantes. Enfin, en certaines occasions, le Roi convoquait en outre, tantôt les barons, tantôt les représentants des comtés et des bourgs, tantôt un certain nombre seulement de ces représentants : de là une extrême variété de réunions, dont il est d'autant plus difficile d'apprécier le caractère que les documents anciens les désignent indifféremment sous le nom de *conseils*.

La même confusion se retrouve dans l'emploi du mot *Parlement*, car les documents de l'époque mentionnent des Parlements généraux et des Parlements spéciaux [1], et ce qui contribue à l'augmenter, c'est que les sessions de la première de ces assemblées se tenaient pendant que la seconde était elle-même réunie. Ce qui est certain, c'est que tous les membres du Conseil permanent ou ordinaire étaient convoqués au Conseil commun. C'est probablement en cette qualité que les juges y furent appelés, à partir de 1295, quoique plusieurs auteurs s'appuient sur le fait de l'irrégularité de leur présence pour soutenir qu'ils y venaient seulement à titre d'assistants, ou du moins avec voix consultative [2].

Cette confusion des pouvoirs, ce défaut de précision dans les termes qu'emploient les contemporains, n'est, d'ailleurs, pas près de cesser et, au xve siècle encore, sous le règne de Henri VI, on voit le mot *Parlement* employé pour

1. Singulare non generale tenuit parliamentum, *Ann. Osney*, p. 299. — Magnum parliamentum, *Ann. Winton*, p. 119. — *Select charters*, p. 440.
2. *Prynne's register*, I, p. 341. — Gneist, *Werwalt*, I, 389. — *Edinburg review*, XXXV, 15.

désigner la Chambre des lords seulement [1], et un grand Conseil est tenu, pour examiner la question de savoir si le Roi doit être couronné en France et pour aviser au moyen de réunir des fonds [2]. En 1434, a lieu une réunion du *grand conseil*, à laquelle assistent tous les pairs, tous les conseillers privés et trente-huit *commoners* ou *esquires* [3].

Une certaine régularité commence pourtant à s'établir, au XIVe siècle ; les formes du Parlement se dessinent, les représentants des comtés et des bourgs sont convoqués, les deux Chambres se séparent et leurs attributions se déterminent peu à peu. Le Conseil ordinaire ou permanent, nommé par le Souverain, cesse de se confondre avec des assemblées en parties électives, son autonomie s'accentue et il devient complètement distinct et indépendant du Parlement.

C'est au règne de Richard II que remontent les premiers procès-verbaux, parvenus jusqu'à nous, des séances du Conseil ordinaire ou permanent, qui prendra, sous le règne de Henri VI, le nom *de Conseil privé*. En 1386, le Conseil se composait de douze membres : les archevêques de Cantorbéry et d'York, cinq autres membres désignés par le Roi et les cinq dignitaires principaux : le lord chambellan, le lord connétable, le gardien du sceau privé, le trésorier et le chancelier; ces deux derniers étaient généralement des ecclésiastiques [4].

1. En 1429 (7, Henri VI). *Proceedings of the privy council*, vol. III.
2. 15 avril 1430. — *Id.*
3. *Proceedings of the privy council*, vol. IV, 26 avril 1434.
4. Sir Harris Nicolas, *Proceedings of the privy council of England*. — Todd, *Parliamentary government*, II, p. 25.

Cependant le Parlement, à peine constitué, s'était préoccupé d'exercer une action sur le choix des conseillers du Souverain. Ceux-ci, sous Richard II et sous Henri IV, n'étaient nommés que pour une année, mais le renouvellement de leurs pouvoirs était généralement une simple affaire de forme. Le Roi, tout en conservant intact son droit de nomination prenait habituellement soin de choisir des personnages agréables aux lords et aux représentants des Communes. Henri IV alla même jusqu'à demander l'assentiment des Chambres et l'on voit des votes de subsides basés « sur la grande confiance qu'ont les Communes dans les lords récemment choisis et nommés membres du Conseil du Roi[1] ».

Le plus ancien des règlements, dont le texte ait été conservé[2], date du 8 mars 1390. Il dispose que les affaires doivent être divisées en quatre catégories : 1° celles du Roi et du royaume, dont le Conseil se réserve l'examen ; 2° celles qui soulèvent des questions contentieuses ; elles sont renvoyées aux juges ; 3° celles qui sont du ressort du chancelier ; elles sont transmises à la cour de Chancellerie ; 4° enfin, celles qui touchent aux intérêts du Trésor : ces dernières sont traitées par l'Échiquier. Le Conseil devait s'assembler le matin et s'occuper d'abord des affaires de l'État[3].

Ce règlement fut, à diverses reprises, modifié et

1. *Rot. parl.*, vol. III, p. 529.

2. 13, Richard II, *Proceedings and ordinances of the privy council of England*, I, 18.

3. Premièrement que les seigneurs du Conseil se taillent estre au conseil parentre oyt et neuf de la clokke au plus tard. — Item que les busoignes du Roi et du Roiaume soient examinez premièrement devan toutes autres.

complété par le Parlement, notamment en 1406 [1], puis en 1424, par l'acte qui nommait les membres du Conseil du Roi mineur [2]; enfin, en 1430, le Conseil lui-même les changea, avec approbation subséquente du Parlement [3].

Les anciens documents constatent que le Conseil se réunissait chaque jour; de là le nom de *Continual council*, qui lui est parfois donné [4]. Quant à son rôle, les procès-verbaux permettent de s'en rendre compte. A partir du règne de Richard II, la première opération de chaque Parlement était de nommer des examinateurs chargés de recevoir les pétitions et de les classer en trois catégories : les unes étaient soumises au Parlement, les autres adressées au Roi, les plus nombreuses étaient renvoyées au Conseil [5]. Ces dernières étaient examinées, en partie, par une commission de quelques membres [6], en partie par le Conseil entier [7]. Édouard Ier avait décidé que le Conseil serait seulement saisi des questions importantes, ainsi que des demandes de grâces et de faveurs, auxquelles le Roi devait nécessairement répondre en personne [8]. Ce fut la part prise par le Chancelier à l'examen de ces dernières affaires qui donna naissance à la juridiction d'équité.

1. *Rot. parl.*, III, 585, 589.
2. *Rot. parl.*, IV, 201.
3. *Rot. parl*, IV, 343, 344.
4. *Rot. parl.* III, 16. 349, etc.
5. Stubbs, *Select charters*, vol. II, p. 264.
6. Ainsi : la difficulté entre l'abbé de Saint-Augustin et les barons de Sandwich, en 1280, celle entre les gens d'Yarmouth et les cinq ports, en 1290, etc.
7. Réclamation par Gilbert de Clare du château de Bristol, affaire de Llewelyn, en 1276, etc.
8. 8, Édouard Ier, m, 6. — *Rot. claus.*

Il y avait donc deux sortes de réunions du Conseil : les unes, peu nombreuses, traitaient les affaires ordinaires; les autres, auxquelles assistaient dix-neuf conseillers, examinaient les questions les plus importantes. Si le cas semblait particulièrement grave, le Conseil le soumettait au Roi, si non il décidait lui-même, mais, en cas de partage des voix, le Souverain était appelé à départager son Conseil[1]. D'après le règlement de 1424, toute pétition présentée devait être lue le mercredi et la réponse était donnée le vendredi suivant [2].

Les procès-verbaux du Conseil privé montrent l'extrême variété des objets sur lesquels cette Assemblée délibère tour à tour. Tantôt, il adresse une remontrance au Roi, pour l'engager à ne point se mêler de la direction des affaires et le profond respect de la forme n'enlève rien à l'extrême fermeté du fond [3]; tantôt il tranche un conflit qui s'est élevé entre la cathédrale de Coventry et un couvent de la même ville, relativement à la propriété des cierges employés aux obsèques [4]. Un jour, le Conseil autorise un combat singulier entre un armurier et son patron [5], ou entre des citoyens auxquels il va parfois jusqu'à procurer des armes pour leur permettre de vider leurs querelles [6].

Une autre fois, il édicte une amende de mille à deux mille cinq cents francs contre les lords qui s'absente-

1. *Proceedings of the privy council*, vol. V. (16. Henri VI.)
2. Règlement de 1424 (2, Henri VI.)
3. *Proceedings of the privy council*, vol. IV, 12 novembre 1434.
4. Id., vol. V. 24, Henry VI (1446).
5. Id. vol. V, p. 57. — Notons en passant que le patron est tué.
6. Id., vol. V, p. 129, 133, 140,

ront de la Chambre [1]. On voit enfin le Conseil intervenir pour fixer les gages de l'horloger du Roi [2], pour autoriser les religieuses de Rowney à changer de confesseur [3]. En cas de maladie du Souverain, le Conseil interroge les médecins et prescrit le régime à suivre [4].

En fait, comme l'a dit un auteur, « il n'y avait pas un département de l'État qui ne fût, à un degré plus ou moins grand, sujet à son contrôle immédiat, pas un rang, si élevé ni si humble, qui pût se soustraire à sa vigilance, pas de sujet qui parût trop insignifiant pour attirer son attention... Ses travaux montrent un mélange extraordinaire de fonctions législatives et exécutives [5]. On constate, en effet, que le Conseil privé rendait des ordonnances, non seulement pour interpréter la loi, mais aussi pour la modifier et, dès le règne de Richard II, les Communes se plaignaient, en demandant que le Conseil ne pût faire, après la clôture du Parlement, « aucune ordonnance contraire à la loi ou aux anciennes coutumes du pays, ou aux statuts déjà faits ou à faire [6].

1. *Proceedings of the privy council*, vol. V. — Ordonnance du 29 février 1452.
2. *Id.*, vol. III, p. 289, 291.
3. *Id.*, vol. VI, p. 67, 68.
4. Deliberatum quod fieri faceret commissionem in formâ..... In primis quod licite valeant moderare sibi dicta juxta discreciones suas et casus exigentia. Itemque in regimine medicinalium libere sibi possint ministrare electuaria, pociones, aquas, sirupos, laxativas medicinas in quacumque forma sibi graciori et ut videbitur plus expediri clisteria, suppositoria, capudporgia, gargarismata, balnea, vel universalia, vel particularia epithemata fomentacoes, embracacoes capitis rasura, unctiones, emplatra, cerota, ventosas, cum scarificacoes vel sine emoroddas provocacoes modis quibus melius ingeniari poterint... (*Proceedings of the privy council*, 32, Henri VI, vol. VI p. 167.)
5. Sir Harris Nicolas. *Proceedings and ordinances of the privy council of England*, vol. I.
6. *Rot. parl.*, III, p. 84.

Là ne se bornaient pas ses prétentions : il exerçait encore des fonctions judiciaires et s'arrogeait le droit de juger les causes criminelles et civiles, prétention d'ailleurs assez facilement explicable, si l'on se souvient des attributions primitives du Conseil et du fait que les cours de justice étaient une émanation de la *curia regis* et que leur rôle avait été établi par l'usage. Quoi qu'il en soit, ces empiétements sur le domaine judiciaire soulevèrent, dès le règne d'Édouard III, les protestations du Parlement, qui vota plusieurs lois pour y mettre fin [1], mais le remède n'eut pas grande efficacité. Le Conseil continua à se faire l'instrument de l'arbitraire royal et les mêmes plaintes se reproduisirent sous Richard II, sous Henri IV et sous Henri V [2]. Le règlement de 1424 eut pour objet d'y faire droit. Il porte que le Conseil devra s'abstenir de toute intervention dans les questions rentrant dans le domaine de la loi coutumière, « à moins que l'une des parties ne soit trop puissante ou qu'il y ait une autre raison [3] ». Les empiétements dont on se plaignait à cette époque semblent toutefois bien innocents, en comparaison de ceux que se permettra bientôt la fameuse *Chambre étoilée*.

III. — LA CHAMBRE ÉTOILÉE.

Déjà, du temps d'Édouard III, le Conseil privé sié-

1. Acte 25, Edouard III, stat. 5, ch. 4. — Nul ne sera saisi par petition ou par suggestion adressée au Roi ou à son Conseil, si ce n'est par mise en accusation ou renvoi de bonnes et légales personnes de son voisinage. 28, Édouard III, ch. 3. — 42, Edouard III, ch. 37.
2. Palgrave, *Le Conseil du Roi*, p. 18 à 37.
3. Règlement de 1424. — 2, Henry VI.

geait, à Westminster, dans une chambre, dont le plafond était décoré d'étoiles et que l'on appelait, pour ce motif, *star chamber*. Ce fut là que se réunit, à partir de 1487, le tribunal formé par Henri VII et exclusivement composé de membres du Conseil privé [1]. Cette assemblée de sinistre mémoire, qui ne fut supprimée que par le Long Parlement, était toutefois distincte du Conseil, qui s'assembla dès lors à Whitehall et à Greenwich.

Les actes du Conseil privé, depuis le règne d'Édouard IV jusqu'à celui de Henri VIII, ne sont pas parvenus jusqu'à nous, mais ceux des années pendant lesquelles ont régné les Tudors montrent combien cette assemblée avait perdu en indépendance et en dignité. Henri VIII avait porté le nombre des conseillers à dix-neuf et les avait généralement choisis parmi les *commoners;* aussi, lors de la révolte du Yorkshire, en 1536, les rebelles se plaignirent-ils, notamment, de ce que le Conseil fût composé de trop de membres d'une humble origine, tandis qu'il en était autrement au début du règne [2]. En outre, par suite du schisme religieux, les prélats avaient perdu toute indépendance vis-à-vis de la Couronne, enfin l'exemple de la Chambre étoilée avait porté ses fruits et le Conseil privé faisait constamment usage de la torture [3].

D'un autre côté, si le Conseil était d'une obéissance à peu près passive, ainsi que le montrent les documents contemporains, son importance avait augmenté dans

1. Hallam, *Constitutional history*, vol. I, p. 65.
2. Voir la curieuse réponse du Roi, *Proceedings of the privy council*, vol. VII, p. 3.
3. *Proceedings*, VIII, 81, 83.

un autre sens, car le Roi réunissait rarement le Parlement et substituait aux lois des ordonnances en Conseil[1]. Il avait même établi deux catégories de conseillers, les uns siégeant accidentellement, les autres assistant à toutes les séances et désignés sous le nom de conseillers ordinaires[2].

En 1553, Édouard VI réorganisa le Conseil privé : il répartit les quarante membres qui le composaient alors en cinq commissions, à chacune desquelles il assigna des attributions spéciales. Il adjoignit même à certaines commissions des membres ne faisant pas partie du Conseil et n'ayant pas le droit d'assister aux assemblées générales, autrement qu'en vertu d'une convocation particulière et avec voix consultative seulement. La Chambre étoilée, qui formait l'une de ces commissions, s'arrogeait le droit de connaître non seulement de toutes les affaires pour lesquelles les tribunaux ordinaires étaient compétents, mais encore de toutes celles que les autres Cours n'avaient pas le droit d'examiner[3]. Elle jugeait notamment les crimes de faux, de parjure, de rébellion, de fraude, de libelles et de conspirations[4].

1. Dicey, *Privy council*, p. 42, 43.

2. Les procès-verbaux de ce règne montrent les conseillers particulièrement occupés à sévir contre les prédicateurs ou autres personnes qui se permettaient d'établir, entre le Roi et certains animaux ornés de cornes, des comparaisons désobligeantes pour Henri VIII. On trouve des condamnations prononcées contre ceux qui comparaient le Roi au bélier à deux cornes ou au bouc hérissé à une corne du prophète. (*Proceedings of the privy council*, vol. VII, p. 6.)

3. Voir, dans Dicey, *Privy council*, p. 45 et suiv., un compte rendu des actes de la Chambre étoilée. — Palgrave, *King's Council*, p. 38, 100 et 110. — Nicolas, *Proceed. P. C.*, vol. VII, p. 24.

4. Hudson, *Court of the star Chamber*, p. 82.

La procédure était absolument arbitraire et la Cour se considérait comme ayant le droit de prononcer tout châtiment, sauf la mort.

Les amendes étaient énormes et devenaient un moyen d'alimenter le trésor royal : un gentilhomme nommé Allington fut condamné à payer trois cent mille francs, pour avoir épousé sa nièce, un autre à cent vingt-cinq mille francs, pour avoir envoyé un cartel, un troisième à deux cent mille francs, pour avoir dit que le comte de Suffolk était un vil lord, l'évêque de Lincoln à pareille somme, pour avoir conservé chez lui une lettre séditieuse, qui lui était adressée : l'auteur de ladite lettre devait rester au pilori, avec les oreilles clouées au poteau.

Les supplices étaient infligés pour les moindres offenses : le théologien Leighton, ayant publié un libelle contre la hiérarchie épiscopale, fut condamné à être publiquement fouetté et mis au pilori, à avoir une oreille coupée, une narine fendue et une joue brûlée avec un fer chaud, à souffrir le même traitement la semaine suivante, de l'autre côté du visage, et à être ensuite emprisonné à perpétuité. Le fouet, le pilori, la flétrissure et l'amputation des oreilles étaient très fréquents.

On s'est parfois demandé comment Henri VIII avait rencontré si peu de résistance. La réponse est aisée. Tandis que, dans les tribunaux ordinaires, on intimidait les jurés, en emprisonnant ou en frappant d'amende ceux qui avaient jugé suivant leur conscience et non selon les caprices du Roi, la Chambre étoilée « tribunal aussi vigilant que sévère, qui procédait par des modes d'interrogatoire inconnus à la loi commune et qui

possédait un pouvoir discrétionnaire de condamner à l'amende ou à la prison, devait avoir facilement raison de toute résistance[1] ».

Élisabeth gouverna presque exclusivement avec l'assistance du Conseil privé, le Parlement étant rarement convoqué et seulement pour voter des subsides. Charles Ier imita, tant qu'il le put, cet exemple, mais les temps étaient changés, et l'une des premières réformes qu'obtint le Parlement nommé en 1640 fut l'abolition définitive de la Chambre étoilée et la suppression des attributions judiciaires du Conseil privé. Il vota une loi ainsi conçue : « Ni Sa Majesté, ni son Conseil privé n'ont ou ne doivent avoir aucune juridiction, pouvoir ou autorité, par bill, pétition, article, libelle ou autre procédé arbitraire quelconque, pour examiner ou mettre en question, déterminer ou disposer des terres, propriétés, héritages, biens ou meubles d'aucun des sujets de ce royaume, mais ces mêmes affaires doivent être jugées et déterminées dans les Cours ordinaires de justice et conformément au cours ordinaire de la loi[2]. »

IV. — RÉTABLISSEMENT DU CONSEIL PRIVÉ.

Cromwell remplaça le Conseil privé par un Conseil d'État, composé de quarante-un membres nommés par le Parlement, pour une année seulement, mais il ne tarda pas à trouver gênant ce contrôle cependant bien inoffensif et, le 20 avril 1653, il substitua au Conseil d'État

1. Hallam, *Constitutional history*, vol. II, ch. 8.
2. Acte 16, Charles Ier, ch. 10.

une sorte de réunion, que l'on a nommée *Conseil de caserne*, composée de six militaires [1]. A la fin de cette même année, le Protecteur consentit à ce que le Parlement instituât un Conseil de quinze personnes pour l'assister dans le gouvernement, mais cette Assemblée ne fut jamais consultée [2].

Sous le règne de Charles II, Temple, désireux de maintenir les droits respectifs de la Couronne et du Parlement, avait imaginé d'interposer entre eux un pouvoir capable d'amortir les conflits. Il demanda au Roi « de ne plus créer des conseillers qui ne conseillent pas [3] » et de donner au Conseil privé une nouvelle organisation; le nombre des membres fut fixé à trente. La moitié devait être prise parmi les ministres, les juges et les prélats, l'autre parmi les personnages importants non pourvus de fonctions publiques. Toutes les affaires devaient être soumises au Conseil, dont les décisions ne pouvaient être modifiées par les ministres. Cette invention n'eut aucun succès et le Conseil privé reprit son ancien rôle.

La révolution de 1688 devait amener une transformation profonde dans le système gouvernemental de l'Angleterre. Le Roi prit l'habitude d'agir avec le concours de ses ministres. Cette grave innovation ne s'accomplit pas sans rencontrer une vive opposition. Lord Somers appelait le Cabinet « une nouvelle invention de mauvais ministres »; il lui semblait inouï que les questions les plus importantes fussent soumises à

1. Bisset, *Common wealth of England*, II, p. 452.
2. Forster, *British statesmen*, VII, p. 129.
3. *Œuvres* de sir William Temple, II, 522.

ce qu'il nommait une cabale et que le Conseil privé ne servît qu'à donner une forme légale aux décisions de cette coterie. Une loi, votée sous le règne de Guillaume III, alla même jusqu'à déclarer illégale l'existence continuelle de ce Cabinet [1], et l'on inséra, quelques années plus tard, dans l'acte de *settlement*, cette clause que « toutes affaires et choses relatives au bon gouvernement de ce royaume, qui doivent être soumises au Conseil privé, en vertu des lois et coutumes du royaume, seront traitées dans ledit Conseil, et toutes les décisions seront signées par ceux des conseillers qui les auront conseillées et acceptées ». Cette mesure resta sans effet et fut abrogée, sous le règne suivant [2]. Elle était, en effet, parfaitement illusoire, car elle avait pour objet de déterminer la responsabilité des conseillers de la Couronne, sans admettre, comme corollaire, la nécessité de leur présence au sein des Chambres. Aussi lorsqu'en 1711, lord Cowper déclara au Parlement que le mot *ministre* était une qualification vague et que la loi n'avait jamais parlé d'un Conseil de cabinet, la discussion qui eut lieu, à ce sujet, montre que l'on faisait déjà usage de ces deux expressions, dans un sens à peu près analogue à celui qui leur est actuellement attribué.

Le Conseil privé exerça cependant une action considérable, au moment de la mort de la Reine Anne. Les ducs de Somerset et d'Argyll, informés de la maladie de la Souveraine, se rendirent au palais, sans avoir été convoqués, entrèrent dans la salle où délibéraient les

1. Acte 12 et 13, Guillaume III, ch. 2.
2. Acte 4, Anne, ch. 8, sect. 24.

ministres et demandèrent que tous les conseillers privés qui se trouvaient à Londres ou aux environs fussent immédiatement convoqués, décision que les amis de la maison de Hanovre exécutèrent aussitôt [1]. Ainsi fut déjouée l'intrigue des ministres, qui avaient comploté le rappel des Stuarts [2]. Depuis lors, le Conseil privé a cessé de jouer un rôle important dans l'histoire d'Angleterre et la création du Cabinet a profondément modifié son ancien caractère. Quelle est aujourd'hui son organisation et quelles sont les attributions qui lui ont été conservées ou conférées?

V. — ORGANISATION DU CONSEIL PRIVÉ.

La législation écrite relative au Conseil privé se borne à quelques rares dispositions, dont la première date du temps d'Édouard III, et la dernière du présent règne [3], mais qui ont un caractère généralement négatif. C'est donc à l'usage ou à la coutume qu'il faut recourir pour préciser son rôle actuel [4].

1. *Parliamentary history*, VI, 1370.
2. Smollett, *History of England*, vol. XI, ch. 43.
3. Ce sont d'abord l'acte 25, Édouard III, ch. 4, cité en note p. 414 ci-dessus, puis l'acte 16, Charles I, ch. 10, reproduit plus haut p. 418 ; — l'acte 6, Anne, ch 40, qui supprime le Conseil privé d'Ecosse ; — l'acte 18, Georges III, ch. 20, déclarant que les restrictions apportées aux nominations des juges de paix ne seront pas applicables aux conseillers privés; enfin l'acte 22 et 23, Victoria, ch. 1, relatif au remplacement du *clerk* en cas d'absence. Plusieurs lois récentes décident encore que certaines questions pourront être tranchées par des ordonnances de la Reine en Conseil. Tout le reste est réglé par l'usage.
4. J'ai à remercier M. Ch. Lennox, Peel, C. B. secrétaire (*Clerk*) du conseil privé, pour l'obligeance avec laquelle il a bien voulu me fournir les renseignements que j'ai eu, maintes fois, à lui demander sur cette question.

Les membres du Conseil privé sont nommés par le Souverain, qui peut faire choix de tout sujet anglais. Un étranger ne pourrait être admis[1], et il a fallu que le Parlement votât des lois spéciales pour permettre au prince Léopold et, plus tard, au prince Albert de siéger dans cette assemblée[2].

Les membres du Conseil privé étaient autrefois nommés pour un an seulement[3]; ils recevaient un traitement, qui variait entre mille et cinq mille francs, selon leur rang[4], et ils étaient soumis à une amende de cinq à vingt-cinq francs, lorsqu'ils manquaient d'assister aux séances[5]. Plus tard, leur traitement fut supprimé, et il fut établi que leurs fonctions dureraient pendant toute la vie du Monarque régnant; enfin, une loi du siècle dernier[6] a décidé que l'existence du Conseil cesserait six mois seulement après la mort du Souverain. L'usage est, d'ailleurs, que les conseillers en fonctions pendant le règne d'un Roi soient de nouveau nommés, à l'avènement de son successeur.

Le Monarque peut, à toute époque, dissoudre le Conseil privé ou même révoquer individuellement l'un des

1. Acte 1, Georges Ier, ch. 4.
2. Actes 56, Georges III, ch. 12 — 3 et 4, Victoria, ch. 1.
3. *Proceedings of the privy council of England*, III, p. 157.
4. Le Parlement, jaloux de tenir les conseillers sous sa dépendance, avait demandé, en 1406, qu'ils fussent rémunérés d'une façon convenable. En 1410, le Prince de Galles et plusieurs autres membres refusèrent de siéger, à moins qu'on leur donnât une compensation pécuniaire, et le tarif régulier des traitements fut fixé en 1431. Les archevêques avaient 300 marcs, les évêques et les comtes 200 marcs, les barons 100 marcs et les esquires 40 marcs. Le duc de Bedford fit réduire ces chiffres, mais le duc d'York les rétablit, lorsqu'il devint Protecteur.
5. Règlement de 1424 (2, Henri VI).
6. Acte 6, Anne, ch. 41.

membres. Ce dernier droit a été parfois exercé. Sous Georges II, lord Bath et lord Georges Sackville furent privés de leur titre de conseiller privé : le premier, dit Walpole, à la suite d'une opposition ouverte et violente, l'autre à cause de sa condamnation ignominieuse après la bataille de Minden [1]. Georges III, plus absolu, raya, de sa propre main, le duc de Devonshire, qui avait refusé d'assister à une séance du Conseil, et lord Temple, qui avait montré de la sympathie pour Wilkes [2]. Plus tard, en mai 1798, il révoqua M. Fox, dont l'opposition l'irritait [3] et, en 1805, il traita de même plusieurs pairs, qui avaient eu le malheur de lui déplaire.

Le nombre des conseillers privés a beaucoup varié et a sans cesse tendu à augmenter. En 1689, Guillaume III avait composé le Conseil de trente-trois membres, auxquels s'ajoutèrent, chaque année, de deux à six nouveaux conseillers. Les Georges eurent des Conseils beaucoup plus nombreux [4].

Le Conseil privé se compose actuellement de deux cent trois membres [5]. En tête de la liste, figurent : le prince de Galles, les ducs d'Édimbourg, de Connaught et de Cambridge, les deux archevêques, le lord chancelier, le lord président du Conseil et le lord du sceau privé. Viennent ensuite quatre-vingt-neuf pairs temporels et l'évêque de Londres, de sorte que la moitié des conseillers privés

1. Walpole, *Memoirs*, I, 203.
2. Grenville, *Papers*, II.
3. Holcroft, *Memoirs*, III, 60.
4. Beatson et Haydn, *The book of dignities*, 1851. On trouve, dans cet ouvrage, la liste complète des conseillers privés depuis la restauration jusqu'en 1850. (Pages 119 à 146.)
5. *List of the lords and others of H. M. most honourable privy council*, January 1886.

font partie de la Chambre Haute. Tous les membres du Cabinet et tous les ministres ayant fait partie des administrations précédentes figurent naturellement sur la liste, à côté du *speaker*, de juges, de généraux, d'amiraux, d'ambassadeurs, de gouverneurs de colonies et de personnages remplissant ou ayant rempli de hautes fonctions publiques.

Chacun des membres du Conseil privé a le droit de porter, avant son nom, le titre de *très honorable* et, lorsqu'il n'a pas un rang supérieur, en toute autre qualité, il passe immédiatement après les chevaliers de la Jarretière.

Avant d'entrer en fonctions, tout conseiller prête, sur l'Évangile, un serment dont voici la formule : « Vous jurez d'être un vrai et fidèle serviteur de Sa Majesté, en qualité de membre du Conseil privé de Sa Majesté. Vous ne connaîtrez et n'apprendrez aucune sorte de chose qui doive être essayée, faite ou dite contre la personne de Sa Majesté, son honneur, sa couronne ou sa dignité royale, sans y résister et sans l'empêcher de tout votre pouvoir et sans le révéler à Sa Majesté ou à l'un des membres de son Conseil privé, qui l'en avertira. Dans toute affaire qui sera proposée, traitée et débattue en Conseil, vous déclarerez fidèlement et franchement votre pensée et votre opinion, en votre âme et conscience ; vous tiendrez secrètes toutes les choses qui vous seront confiées ou révélées ou qui seront traitées secrètement en Conseil. Si une affaire ainsi traitée concerne l'un des conseillers, vous ne la lui révélerez pas, mais vous la garderez secrète, jusqu'au moment où elle sera publiée avec le consentement de

Sa Majesté ou du Conseil. Vous prêterez, de tout votre pouvoir, foi et allégeance à Sa Majesté et vous aiderez et défendrez toute juridiction, prééminence et pouvoirs accordés à Sa Majesté et annexés à la Couronne par des actes du Parlement ou autrement, contre tous Princes étrangers, personnes, prélats, états et potentats. Enfin vous agirez généralement, en toute chose, comme un fidèle et véritable serviteur doit le faire pour Sa Majesté. Que Dieu vous aide, ainsi que le contenu sacré de ce livre. »

Le Bureau du Conseil privé se compose d'un président et d'un secrétaire *(clerk)*.

Les fonctions de président sont très anciennes, d'après certains auteurs; relativement modernes, suivant d'autres. Coke rapporte que Jean, évêque de Norwich, les remplissait, pendant la septième année du règne de Jean-sans-Terre, et considère qu'il y avait un président du Conseil dès le XIIIe siècle; son avis est partagé par sir G. Bowyer [1]. Todd trouve la première mention d'un président sous Henri VIII [2], tandis que sir Harris Nicolas, l'auteur qui a certainement le plus approfondi la question, déclare que l'origine du titre est assez récente; il constate cependant que les rôles désignent le duc de Bedford comme principal conseiller ou chef du Conseil royal [3], sous le règne de Henri VI.

Le lord président du Conseil privé est toujours choisi parmi les membres de la Chambre des pairs [4]. Il fait

1. *Commentaries on the constitutional law*, p. 124.
2. *Parliamentary government*, II, p. 360.
3. *Rot. parl.*, IV, 174, 326, 337.
4. La seule exception à cette règle est celle de lord John Russell, qui a

nécessairement partie du Cabinet et quitte conséquemment ses fonctions en même temps que les autres ministres : il siège à côté du Souverain, pendant les séances du Conseil et a rang immédiatement après le Lord haut chancelier et le Lord trésorier [1]. Il reçoit un traitement de cinquante mille francs par an.

Les fonctions de *clerk* ou secrétaire du Conseil privé sont très anciennes, bien qu'on n'en rencontre aucune mention dans les documents antérieurs à l'année 1422. Leur titulaire est nommé par le Souverain, sur la proposition du président : il reçoit un traitement de 42.500 francs. Il assiste à toutes les séances et rédige les procès-verbaux des délibérations. Il peut être, en cas d'empêchement, remplacé par toute personne que désigne le Souverain, avec l'assentiment du Conseil [2]. Aux termes du règlement de 1428, les ordonnances rendues en Conseil privé devaient être signées par tous les membres ayant pris part aux délibérations : ceux d'entre eux qui avaient combattu la mesure ajoutaient parfois, après leur nom, la mention : *nolens volo* [3]. Cette disposition, que l'acte de *settlement* avait reproduite, est depuis longtemps tombée en désuétude et les actes du Conseil privé, quelle qu'en soit la nature, ne portent d'autre signature que celle du *clerk*.

La présence de sept membres était jadis considérée comme nécessaire pour constituer un conseil, mais, depuis la mort du prince Albert, la Reine a fréquemment

rempli ces fonctions, en 1854, étant encore membre de la Chambre des communes.

1. Acte 31, Henri VIII, ch. 10.
2. Acte 22 et 23, Victoria, ch. 1.
3. Procès-verbaux du 16 juillet 1428.

présidé des réunions auxquelles trois membres seulement étaient convoqués. En fait, il n'y a pas de *quorum* absolu, et plusieurs lois qui décident que certaines questions seront tranchées par des ordonnances rendues en Conseil privé portent que la présence de deux membres suffira [1]. Quant aux réunions plénières, elles sont extrêmement rares : la dernière a eu lieu, le 23 novembre 1839, lorsque la Reine a fait connaître à son Conseil son projet de mariage : quatre-vingt-trois conseillers étaient présents à la séance [2].

VI. — ATTRIBUTIONS DU CONSEIL PRIVÉ.

En théorie, le Conseil privé est le seul Conseil légal et responsable de la Couronne. Tous les actes de souveraineté doivent être accomplis par son intermédiaire et les ministres sont investis du pouvoir et sont déclarés responsables uniquement par le fait de leur qualité de conseillers privés. C'est en Conseil que la Reine arrête la publication des proclamations, convoque, proroge et dissout le Parlement, prescrit l'élection des pairs d'Écosse, déclare la guerre ou conclut la paix, ordonne les prières publiques ou les actions de grâces, décide la mise à exécution des traités et des conventions internationales. C'est également en Conseil que sont arrêtées les mesures concernant les colonies qui n'ont pas de législature spéciale, que sont ratifiées ou désapprouvées les résolutions des Parlements coloniaux,

1. Voir, par exemple, l'acte 40 et 41, Victoria, ch. 48.
2. Lord Grey, *Early years of prince consort*, ch. XI. — *Commons papers*, 1847-8, vol. XVIII, p. 299.

que sont traitées les affaires de l'île de Man et des îles normandes.

En outre, tous les événements importants qui touchent la famille royale sont notifiés au Conseil privé; c'est en séance du Conseil que les ministres sortants remettent leurs sceaux, et que les ministres entrant en charge les reçoivent des mains du Souverain.

Enfin, plusieurs lois rendues à diverses époques, mais généralement assez récentes, ont décidé qu'un certain nombre de questions seraient tranchées par des ordonnances rendues en Conseil privé. Telles sont :

En matière religieuse : les unions de bénéfices ecclésiastiques, la fixation des sessions des convocations des provinces de Cantorbéry et d'York, l'approbation des règlements préparés par les commissaires ecclésiastiques, les créations de nouvelles paroisses;

En matière administrative : les concessions de Chartes d'incorporation aux bourgs et aux hôpitaux, les fermetures des cimetières et la constitution des *burial boards;*

En ce qui concerne la justice : la nomination des shériffs [1], l'approbation des règlements adoptés par les juges pour régler la procédure devant les tribunaux, la fixation des circonscriptions des circuits d'assises, des cours de comté et des sessions trimestrielles ;

Pour l'armée et la marine : les concessions de pensions, les quarantaines, les règlements sur la marine marchande, les affaires de phares, les appels de la milice, la construction des ports ;

1. Voir sur ce point la note p. 234.

En ce qui regarde le commerce : les mesures propres à prévenir les maladies contagieuses des bestiaux, les fusions de compagnies de gaz, les foires et marchés, l'incorporation des compagnies et l'approbation des règlements (*by-laws*) particuliers des compagnies qui ont une Charte ;

Pour l'instruction publique : les statuts des universités et des écoles publiques, les règlements rendus en exécution des actes sur l'éducation ;

Sur les questions internationales : les traités relatifs à la propriété littéraire et à l'extradition, les règles relatives à la juridiction des consuls d'Orient sur les sujets britanniques, etc.

Le mode d'action du Conseil privé n'est pas toujours le même. Lorsqu'il s'agit d'approuver une ordonnance qui doit, aux termes de la loi, être rendue par le Souverain en Conseil, le département ministériel compétent adresse officiellement le projet qu'il a préparé au lord président du Conseil. Le *clerk*, assisté du personnel placé sous ses ordres, examine, au point de vue de la légalité, le document qui lui est transmis et, quand toutes les prescriptions de la loi lui paraissent exactement observées, il convoque deux ou trois conseillers [1] auxquels il soumet l'affaire. Lorsque ceux-ci ont donné leur approbation, le *clerk* demande l'assentiment verbal du Souverain et il signe seul l'ordonnance [2].

1. En général, le nombre est de trois, il est de deux seulement lorsque la loi relative au sujet de l'ordonnance a fixé ce nombre. On cherche à convoquer, autant que possible, des conseillers ayant une compétence spéciale sur l'affaire en question.

2. Voici la forme d'une ordonnance du Souverain en conseil : A la cour, à Windsor, le 17 février 1886. — Présente : la très Excellente

On voit que, si le Conseil privé a, sous certains rapports extérieurs, quelque analogie avec notre Conseil d'État, il existe en réalité de profondes différences entre le mode d'action de ces deux institutions. Il n'y a, au Conseil privé, ni examen approfondi des affaires, ni délibération, mais une simple constatation, faite par des employés spéciaux, que la mesure proposée n'a rien d'illégal, puis une homologation donnée par deux ou trois conseillers choisis parmi les deux cents membres du Conseil. En la forme, l'ordonnance en Conseil rappelle nos règlements d'administration publique, au fond elle en diffère profondément.

Dans les cas où il est nécessaire que le Souverain préside personnellement le Conseil, on convoque, en sa présence, un petit nombre de membres, qui sont généralement les ministres, mais cette réunion n'a lieu que pour la forme et le Conseil n'a aucun caractère d'assemblée délibérante « car il serait contraire à la Constitution, comme le disait récemment un ministre, que le Souverain présidât un Conseil où auraient lieu des discussions ou des délibérations [1] ».

Majesté de la Reine, en Conseil. — Il est aujourd'hui ordonné, par S. M. en conseil, que les membres du très honorable Conseil privé de S. M., ci-après désignés soient, et ils le sont par les présentes, nommés en qualité de membres du comité du Conseil pour l'examen de toutes les question relatives à l'agriculture, savoir : le lord président, le comte de Morley, etc., etc. Et il est en outre ordonné que toutes les questions relatives à l'agriculture soient — et elles le sont par les présentes — renvoyées audit comité, qui devra les examiner et en faire rapport à Sa Majesté en Conseil, de la même façon que si chacune d'elles était renvoyée au dit Conseil par une ordonnance spéciale de S. M., en Conseil. Il est en outre ordonné, que tant qu'il plaira à S. M., le chancelier du duché de Lancastre présidera le dit comité en l'absence du lord président. — C. L. Peel.

1. Déclaration de lord Granville à la Chambre des lords. — Hansard, vol. CLXXV, p. 251.

En dehors de son rôle administratif, le Conseil privé, siégeant comme Cour de *record*, en dehors de la présence du Souverain, peut procéder à l'instruction en matière de crimes politiques, recevoir les dépositions et déférer le serment; il peut ensuite prononcer le renvoi devant les tribunaux, mais non juger lui-même. Il a le droit et le devoir de s'enquérir de tous les crimes contre la chose publique et d'examiner les questions d'État. Ce fut le Conseil privé qui s'enquit de l'état mental de Georges III et qui statua sur la question de savoir si la Reine Caroline devait être couronnée. Enfin, dans les affaires pour lesquelles les tribunaux ordinaires ne sont pas compétents, tout sujet peut s'adresser au Souverain, en Conseil.

La loi ou l'usage ont également conféré au Conseil privé un certain nombre d'attributions d'un caractère exclusivement judiciaire, mais les questions de cette nature ne sont pas soumises au Conseil tout entier. Elles sont examinées par un comité spécial dit : *comité judiciaire du conseil privé*, qui constitue un véritable tribunal [1]. C'est à ce comité, et non à la Chambre des lords, que sont portés, en dernier ressort, les appels contre les arrêts rendus par les Cours des colonies britanniques, des Indes, de l'île de Man et des îles normandes, ainsi que par la Cour d'amirauté et par les Cours ecclésiastiques. En fait, le comité judiciaire est exclusivement composé de juges et ses décisions sont de véritables arrêts de justice, mais, en la forme, elles

1. Actes 3 et 4, Guillaume IV, ch. 41.—7 et 8, Victoria, ch. 89.— 14 et 15, Victoria, ch. 83. — 16 et 17, Victoria, ch. 85.

doivent être approuvées par le Souverain, comme l'étaient en France, jusqu'en 1870, les décisions rendues par le Conseil d'État statuant au contentieux.

J'aurai l'occasion, en traitant, dans un autre volume, de l'organisation judiciaire, de m'étendre sur ce sujet; de même que j'indiquerai, en traitant de l'administration, ce qui se rapporte aux trois comités administratifs du Conseil privé, dont je me borne présentement à signaler l'existence.

Le plus ancien est le comité du commerce, ou *board of trade*, créé en 1660 et reconstitué en 1786, qui forme, en réalité, une administration indépendante, dont le président est nécessairement membre du Conseil privé et fait généralement partie du Cabinet[1].

Le deuxième a été institué en 1839 : c'est le comité d'éducation; il constitue un service spécial dirigé, sous l'autorité du lord président du Conseil, par un vice-président choisi parmi les membres du Parlement et qui abandonne ses fonctions à chaque changement de Cabinet[2].

Enfin un troisième comité du Conseil privé a été récemment chargé de s'occuper des questions relatives à l'agriculture. Il se compose du lord président, du ministre de l'intérieur, du secrétaire pour l'Écosse, du chancelier du duché de Lancastre et de deux autres membres. Le chancelier du duché de Lancastre préside, en l'absence du lord président[3].

1. J'ai décrit son organisation dans mon ouvrage sur le Régime des travaux publics en Angleterre, vol. I, p. 161.
2. Actes 19 et 20, Victoria, ch. 116.
3. *Order in council; Windsor*, 17 février 1886.

Il y avait autrefois un Conseil privé, dans chacune des parties du royaume : celui d'Écosse a été supprimé par l'Acte d'Union, aux termes duquel il ne doit y avoir qu'un seul Conseil privé pour la Grande-Bretagne[1]; mais le Conseil privé d'Irlande a été expressément conservé[2]; il se compose actuellement de cinquante-deux membres. Il exerce, sous l'autorité du lord lieutenant, des pouvoirs analogues à ceux du Conseil privé d'Angleterre, mais les questions renvoyées à son examen sont moins nombreuses et il n'a aucun comité judiciaire ni administratif.

1. Acte 6, Anne, ch. 40.
2. Actes 39 et 40, Georges III, ch. 67.

CHAPITRE XV

LE CABINET

I. Origine du Cabinet. — II. Caractère du Cabinet. — III. Nomination du Cabinet. — IV. Composition du Cabinet. — V. Le premier ministre. — VI. Rôle du Cabinet. — VII. La responsabilité ministérielle.

I. — ORIGINE DU CABINET.

Si le Conseil privé est légalement le conseil du Souverain, on a vu, par les explications précédentes, qu'il a effectivement cessé de remplir ce rôle. La coutume, en effet, a profondément altéré son caractère, et ses fonctions sont aujourd'hui exercées par un comité restreint, composé de quelques conseillers privés, dont la réunion est désignée sous le nom de *Cabinet*.

« Il n'est pas de mécanisme plus subtil que celui du Cabinet » disait, il y a quelques années, un des hommes d'État qui ont joué, dans la politique de notre époque, l'un des principaux rôles. « Il n'a pas de lois, il n'a pas d'archives et, du petit nombre de ceux qui pénètrent dans le cercle magique et qui en font partie, il en est beaucoup qui n'examinent jamais le mécanisme au fonctionnement duquel ils coopèrent... Cet organisme n'a pas été créé tout d'un coup, il s'est lentement déve-

loppé et aucun sujet d'une importance égale n'a été si peu étudié [1]. »

Cette étude est d'autant plus intéressante que le Cabinet est le rouage principal du système gouvernemental, mais elle est d'autant plus difficile que la loi écrite et la loi coutumière ne fournissent aucune indication et qu'en cette matière l'usage est le seul guide. Pour mettre quelque clarté dans l'exposé qui va suivre, j'examinerai successivement :

L'origine du Cabinet ;
Ce qu'est le Cabinet ;
Comment il est nommé ;
Quelle est sa composition ;
Quel rôle il joue effectivement.

Certains auteurs voient la première ébauche d'un Cabinet dans le Conseil des *sapientes*, qu'Henri II consultait habituellement sur les affaires importantes de l'État. Stubbs ne reconnaît, dans cette réunion, qu'une sorte de Conseil privé ; il est certain, en effet, que l'usage de prendre ordinairement l'avis d'un petit nombre de personnes, au lieu de réunir tout le Conseil, remonte à une époque éloignée. Lord Bacon, écrivant du temps de Jacques Ier, sur les conseillers du Souverain, cite l'exemple de Henri VII, qui demandait toujours l'avis de Morton et de Fox, sur les questions graves.

Les conseillers appelés par le Roi dans son cabinet particulier n'étaient cependant pas considérés comme constituant une assemblée spéciale, et c'est seulement

1. Gladstone, *Questions constitutionnelles*, traduction Gigot, p. 106.

sous le règne de Charles Ier que l'on voit le terme de Conseil de cabinet exceptionnellement employé, à côté de celui de Conseil privé.

Clarendon, dans son *Histoire de la rébellion*, dit que le fardeau des affaires reposait, en 1640, sur l'archevêque de Cantorbéry, le comte de Strafford et lord Cottington, qui composaient, avec quelques autres personnes soigneusement choisies, une sorte de comité, de *juncto* ou de Conseil de cabinet [1] et, dans la seconde remontrance datée de janvier 1642, on se plaint que le Roi dirige les affaires du royaume dans des Conseils de cabinet composés d'hommes inconnus.

Cromwell, qui aimait à gouverner sans contrôle, n'eut point l'idée d'organiser un Cabinet, mais, après la Restauration, Charles II trouva que le Conseil privé était beaucoup trop nombreux et comprenait, d'ailleurs, des membres dont le dévouement à la royauté pouvait être suspect; il constitua divers comités, dont chacun devait être chargé d'examiner certaines questions : c'était un retour au règlement de 1553. Le Comité des affaires étrangères fut composé du lord chancelier et de cinq autres membres, tous intimes amis du Souverain, et devint, en réalité, un Conseil de cabinet, auquel le Roi soumettait toutes les affaires de quelque importance, avant de les porter au Conseil privé [2].

Ce premier Cabinet de Charles II comprenait, outre le chancelier Clarendon, le trésorier Southampton, le marquis d'Ormond, le général Monk et les deux secré-

1. Clarendon, *History of the rebellion and the civil wars*, I, 211.
2. La première mention du Cabinet se trouve dans le *Diary* de Pepy, à la date du 16 novembre 1667 (vol. III, p. 301).

taires d'État. Les réunions, dans lesquelles on commença par causer simplement, devinrent bientôt régulières et l'on y traita les plus graves questions [1]. Elles avaient lieu d'abord deux fois par semaine, puis elles furent fixées au dimanche soir. L'habitude, pour les ministres, d'assister le matin au service divin, dans la chapelle royale, et de s'assembler le soir, sous la présidence du Roi, fut conservée jusqu'à la fin du règne de la reine Anne [2].

Il arriva qu'en 1671 les premières lettres des noms des cinq conseillers habituels du Souverain (Clifford, Arlington, Buckingham, Ashley et Lauderdale) formaient le mot *cabal*. Ce nom fut donné au ministère, et ce fut seulement plus tard que l'expression de Cabinet fut définitivement adoptée. Le ministère de *cabal* tomba en 1674, époque où sir Thomas Osborne, qui devint peu après lord Danby, fut nommé premier ministre, fonction qu'il conserva jusqu'en 1678. Danby étant mis en accusation par la Chambre des communes, le Roi s'adressa à sir William Temple, qui lui conseilla de reconstituer le Conseil privé, mais cette nouvelle assemblée fut bientôt divisée sur la plupart des questions et Charles II reprit l'habitude de réunir seulement quelques conseillers.

En somme, jusqu'à la révolution de 1688, le Souverain restait absolument maître de nommer ou de révoquer collectivement ou isolément, à son gré, tous les ministres. Ceux-ci étaient complètement indépendants les uns des autres, rien n'obligeait le Roi à les choisir parmi les membres du Parlement, et le principe de la

1. North, *Life of lord Guildford* II, p. 50.
2. Campbell, *Chancellors of England*, III, p. 191, et IV, p. 286.

responsabilité du Cabinet n'était même pas entrevu. La chute des Stuarts ne sembla pas d'abord changer le courant des idées. Tout au contraire, les Chambres, jalouses de l'action et de l'influence des ministres, prirent soin d'insérer, dans l'acte de *settlement*, une clause destinée, dans leur pensée, à rendre au Conseil privé son rôle constitutionnel et à diminuer l'autorité du Cabinet[1]. Les circonstances furent plus fortes que leur volonté.

En effet, l'importance et l'autorité de la Chambre des communes allaient grandissant, mais cette Assemblée n'était point guidée, ses décisions étaient capricieuses, irréfléchies, sans suite. « La vérité, dit Macaulay, c'est que la révolution, en modifiant la Chambre des communes, avait rendu un autre changement nécessaire et que ce changement n'avait pas encore eu lieu; il y avait un gouvernement parlementaire, mais il n'y avait pas de ministère[2]. » En d'autres termes, les principales fonctions publiques étaient confiées à des membres du Parlement, mais réparties entre les *whigs* et les *tories*, de sorte que les divers ministres intriguaient les uns contre les autres, proposaient des votes de censure, quelquefois même des mises en accusation contre leurs collègues : c'était une véritable anarchie.

Le premier ministère fut l'œuvre, en partie du hasard, en partie de la sagesse des hommes, non pas de cette sagesse supérieure qui vit dans la familiarité des grands principes de philosophie politique, mais de cette sagesse d'un ordre moins relevé, qui pourvoit aux besoins de chaque jour par des expédients de chaque jour. Ni

1. Voir ci-dessus, p. 420.
2. *History of England*, vol. IV, p. 434.

Guillaume, ni ses conseillers les plus éclairés ne comprenaient l'importance de cette révolution qui s'accomplissait sans bruit, car ce n'était rien moins qu'une révolution [1].

L'artisan de cette réforme fut un homme que « les *whigs* haïssaient comme le plus vil des esclaves qui avaient servi Jacques II, et les *tories* comme le plus vil des traîtres qui l'avaient renversé [2] ». Sunderland, dont le cynisme n'était égalé que par l'habileté, conseilla au Roi de prendre tous ses ministres dans le même parti et, en 1695, les *tories* se trouvèrent complètement éliminés. Les *whigs*, une fois établis au pouvoir, commencèrent à se réunir en assemblées plus ou moins nombreuses, pour se mettre d'accord sur les intérêts communs, et ainsi commença cette organisation des partis, qui a été si largement développée depuis lors.

Le Cabinet avait été bien accueilli par la Chambre des communes, mais, après les élections qui suivirent son entrée au pouvoir, le Parlement cessa de lui être favorable et l'essai du Roi échoua pour cette fois [3]. En 1699, il y eut encore des ministres, il n'y eut plus de ministère. Cette situation dura jusqu'au règne suivant; les ministres, impuissants à diriger les Assemblées, ne reprirent une certaine autorité qu'après les succès de Marlborough.

1. Comme le fait remarquer Aristote, « le plus souvent, les révolutions, dans les aristocraties, s'accomplissent sans qu'on s'en aperçoive. » (*Politique*, VIII, ch. 6.)

2. Macaulay, *Histoire de Guillaume III*, vol. II.

3. C'est à cette date que M. Disraeli place le commencement du déclin de l'influence royale. « Les ministres, dit-il, furent virtuellement nommés par le Parlement, au lieu de l'être par le Souverain, et le Roi fut, en fait, exclu de son propre Conseil. (*Vindication of the Constitution*.)

La Reine Anne avait constitué son premier ministère, en y faisant entrer une majorité de *tories*, mais elle en modifia la composition, dès 1705, en y appelant plusieurs *whigs*, et ce dernier parti eut la majorité dans le Cabinet : il ne resta même plus un seul ministre *tory*, lorsque le comte de Pembroke se fut retiré, en 1707. Après les élections de 1710, les *whigs* furent éliminés à leur tour, et le chef du parti opposé, Harley, composa une administration exclusivement choisie parmi leurs adversaires. Le Cabinet n'en était cependant pas plus d'accord. Harley était un dissident, très porté à la tolérance et favorable à la maison de Hanovre ; son principal collègue, Bolingbroke, protégeait les jacobites et haïssait les dissidents, et les séances du Conseil étaient souvent remplies par de violentes discussions [1].

Même faiblesse et mêmes divisions dans les divers ministères qui furent constitués sous le règne de Georges Ier. Le Roi, en montant sur le trône, changea tous les ministres uniquement parce qu'il n'aimait pas les serviteurs de la Reine Anne, mais sans tenir, d'ailleurs, aucun compte des volontés du Parlement. Le premier Cabinet vraiment fort fut celui constitué en 1720, sous la présidence de Walpole, lors de la chute du comte de Sunderland.

Ce simple gentilhomme de province avait eu la sagacité de deviner que le gouvernement allait passer de la Chambre des lords à l'assemblée élective. Il refusa le titre de comte et resta, comme premier lord de la Trésorerie, dans la Chambre des communes. Grâce à ses

1. Lord Mahon, *History of England*, I, p. 44.

remarquables facultés et notamment à sa rare habileté dans l'art de gouverner les hommes, il put se maintenir au pouvoir pendant vingt-deux ans. Il ne paraît pas, d'ailleurs, qu'il ait admis le principe de la responsabilité ministérielle, car, lorsque, ayant déjà gouverné pendant plus de vingt ans, il fut menacé d'un vote direct de blâme, sous la forme d'une adresse par laquelle on demandait son éloignement, il se défendit en revendiquant la pleine responsabilité de ses actes, mais en déclarant qu'une telle adresse serait un des plus graves empiétements qui aient jamais été commis sur les prérogatives de la Couronne [1].

La motion fut rejetée à une forte majorité dans les deux Chambres, mais à la suite des élections de l'année suivante, Walpole fut battu, le 28 janvier 1742, dans la Chambre des communes, et il se décida, non sans difficulté, à remettre au Roi sa démission [2]. Tous ses collègues ne se retirèrent cependant pas avec lui et Georges II, en chargeant Pulteney de composer un nouveau ministère, lui demanda de limiter autant que possible le nombre des changements [3]; en fait, le Cabinet comprit alors des *whigs* et des *tories*.

Cet état de choses subsista sous le règne suivant. En 1763, Georges III, ayant confié à Pitt la direction des affaires, lui refusa le droit de changer tous les membres du Cabinet. L'illustre homme d'État n'ayant pas voulu accepter le pouvoir dans ces conditions, le Roi fit

1. Lord Mahon, *History of England*, vol. III, p. 101.
2. Il entra alors à la Chambre des Pairs, en disant à Pulteney qui venait d'être nommé comte de Bath : « Nous voilà devenus, vous et moi, deux des hommes les moins importants d'Angleterre. »
3. Todd, *Parliamentary government*, vol. II, p. 112.

appeler lord Grenville et se mit d'accord avec lui sur la composition du ministère [1]. Il n'est pas étonnant que, dans ces conditions, l'on ait remarqué, pendant les vingt années suivantes, la même faiblesse et le même défaut de cohésion dans le Cabinet. Le Souverain prétendait imposer sa volonté aux ministres et il n'était pas rare de voir quelques-uns de ces derniers parler et voter contre leurs collègues, sur les mesures soumises aux Chambres [2]. En outre, une coterie s'était formée, que l'on appelait le parti des amis du Roi; elle soutenait, au Parlement, les vues particulières de Georges III et ne se faisait pas faute de combattre les ministres. Cette situation ne cessa qu'en 1782.

C'est à cette époque que, pour la première fois, un ministère se retira tout entier, à la suite d'un vote de la Chambre des communes. Après une existence de douze années, le Cabinet de lord North avait perdu la confiance du Parlement et, bien qu'une motion de non-confiance eût été rejeté à la faible majorité de neuf voix, il était certain, pour le premier ministre, qu'une nouvelle motion, annoncée pour le 20 mars 1782, serait adoptée. Dans ces conditions, le Roi consentit, malgré sa répugnance, à ne pas insister sur le retrait de la démission de lord North. « Le jour fatal est venu, lui écrivait-il, où le malheur des temps et la modification soudaine des sentiments de la Chambre me forcent à congédier mes ministres et à faire un changement plus général que cela n'a jamais eu lieu auparavant [3]. » Le

1. *Grenville papers*, II, p. 104-198.
2. Knight, *History of England*, vol. VI, p. 140-200.
3. Cox, *Institutions of the english government*, p. 125.

Cabinet se retira effectivement tout entier, à l'exception de lord Thurlow, qui demeura lord haut chancelier.

Depuis cette époque, les ministres composant un Cabinet ont toujours quitté simultanément le pouvoir et, si l'un ou plusieurs d'entre eux ont parfois fait partie de l'administration suivante, ce n'a été qu'à la suite d'une entente avec le nouveau premier ministre et d'une nouvelle nomination.

La situation du Cabinet se trouva modifiée lorsqu'à la fin de 1783, Pitt fut appelé au pouvoir. La suprématie de cet homme éminent était universellement acceptée dans le Parlement et le Roi lui-même subissait son ascendant. La rupture amenée entre le Souverain et son premier ministre par la question catholique fut d'assez courte durée. Pitt dut céder devant la volonté formellement arrêtée de Georges III ; moyennant cette concession, il reprit le gouvernement, lorsque Addington crut devoir se retirer, et il le conserva jusqu'à sa mort. Le Roi intervint de nouveau dans la direction des affaires, pendant l'administration de lord Grenville, il menaça même les ministres de l'opposition de ses amis du Parlement, s'ils continuaient à prendre parti pour les catholiques, mais il soutint constamment le ministère *tory* présidé par Perceval.

Un essai fut tenté en 1812, sous le gouvernement du Régent, pour former un Cabinet mixte, dans lequel les deux partis seraient presque également représentés, les *whigs* y possédant une voix de majorité. Il ne réussit pas, quoiqu'il fût considéré comme « une chose qui n'était pas sans précédent », les hommes politiques auxquels on s'était adressé ayant déclaré ne pou-

voir suivre, dans ces conditions, une ligne politique uniforme et utile au pays[1]. Depuis lors, on a toujours admis comme un axiome politique la nécessité de former les Cabinets d'hommes appartenant au même parti et décidés à soutenir les mêmes principes. On a également considéré comme établie la règle que les membres d'un même Cabinet sont solidairement et individuellement responsables de leurs actes et que toute tentative pour isoler un ministre de ses collègues serait injuste et inconstitutionnelle[2].

Mais, quelle que soit l'importance du rôle que joue le Cabinet, son existence même n'est consacrée par aucun texte légal. Le terme de Conseil de Cabinet, ayant été introduit dans un projet d'adresse à la Couronne, du temps de la Reine Anne, fut rejeté parce que c'était une expression « inconnue à la loi du pays [3] », et, plus d'un demi-siècle après cette époque, de Lolme et Blackstone ignoraient absolument l'existence du Cabinet. Plus récemment encore, en 1851, un comité de la Chambre des communes ayant inséré, dans son rapport, l'expression de « ministres du Cabinet », la Chambre fit rayer ces mots, par le motif que ces fonctionnaires sont « inconnus à la Constitution » et n'ont pas de position légale dans le pays[4]. « Tout le monde sait, disait récemment un éminent homme d'État, à la Chambre des communes, que la Constitution de ce pays ne

1. Stapleton, *Canning and his time*, p. 201. — Hansard, *Parl. debates*, vol. XXIII, p. 428.
2. Lord Palmerston, Hansard, vol. CLXXIII, p. 1920; vol. CLXXVI, p. 1272. — Grey, *Parliamentary government*, p. 51.
3. *Parliamentary history*, vol. VI, p. 972.
4. Hansard, vol. CXVIII, p. 1927 à 1960.

reconnaît point de Cabinet. Jamais la Chambre des communes n'a reconnu, dans aucun de ses actes authentiques, l'existence d'un Conseil de cette espèce. Il n'y a eu, de tout temps, que des réunions volontaires de certains ministres[1] ». Macaulay appelle le Cabinet « une institution inconnue au pays, une organisation politique dont aucun statut ne fait mention[2] », et tous les auteurs s'expriment dans des termes analogues[3]. »

Quoi qu'il en soit, cette institution existe en fait, sinon en droit. Essayons de la définir.

II. — CARACTÈRE DU CABINET.

Et d'abord, qu'est-ce que le Cabinet ? C'est la réunion d'un certain nombre de conseillers privés, choisis parmi les membres du Parlement appartenant au même parti politique, par l'entremise desquels le Souverain gouverne le pays. Cette réunion est habituellement désignée sous le nom de *Cabinet*, souvent aussi sous celui de *Ministère*, parfois enfin on l'appelle *Gouvernement*.

Je reprends chacun des quatre termes de la définition. Tout membre du Cabinet doit nécessairement faire partie du Conseil privé. S'il n'en est pas déjà membre, au moment où il entre dans le ministère, il est immédiatement nommé conseiller privé ; cela résulte de ce fait déjà signalé que le Cabinet n'a pas d'existence légale et que ses membres sont, en droit, les conseillers de Sa Ma-

1. Séance du 20 juillet 1859.
2. *History of England*, vol. VII, p. 217.
3. Hallam, *Constitutional history*, III, 249. — Bowyer, Cox, Blackstone, T. Smith, etc.

jesté. Or, l'on a déjà vu que le Conseil privé est composé au gré du Souverain, qu'aucun conseiller ne peut assister à une séance, sans y avoir été spécialement convoqué et qu'aucune disposition ne fixe le *quorum*. On peut donc considérer les séances du Cabinet comme les réunions d'un certain nombre de conseillers privés ou, si l'on veut, d'un comité permanent, dont la composition varie suivant que tel parti est au pouvoir.

La deuxième condition indiquée est que les membres du Cabinet doivent tous faire partie de la Chambre des lords ou de la Chambre des communes. Le Cabinet constitue, en effet, une sorte de comité du Parlement. Il exerce le pouvoir, au nom du Souverain, mais il ne peut le garder qu'avec l'appui des Chambres. Le Monarque lui donne la vie, le Parlement la lui conserve, il est donc, en fait, une émanation de l'un et de l'autre. De là, son caractère mixte : parce qu'il a l'investiture du Souverain, dont il exerce les pouvoirs, il est une partie du Conseil privé; parce qu'il a la confiance du Parlement et ne peut vivre qu'à la condition de la conserver, il est une délégation des deux Chambres. Et de là aussi cette autre conséquence : le Parlement, dont il est tenu de suivre la direction, lui remet, en échange, le droit de guider la marche des travaux des deux Chambres. Le chef du Cabinet est le *leader* du Parlement.

Ceci m'amène au troisième point, à savoir que les membres du Cabinet doivent être choisis parmi les hommes appartenant au même parti politique. Le chef du Cabinet, le premier ministre pour l'appeler par son nom, n'est pas seulement le *leader* du Parlement, il est aussi celui

d'un parti. C'est en qualité de *leader* des conservateurs ou des libéraux qu'il a été appelé aux fonctions de *premier :* c'est parmi ses partisans et sur sa proposition que le Souverain a nommé tous les autres membres du ministère. Le Cabinet est donc la représentation d'un grand parti politique, dont il doit faire prévaloir les vues, les principes et les idées.

Enfin, et c'est là son quatrième caractère, le Cabinet est investi par le Souverain de l'exercice réel du pouvoir exécutif. Il n'est pas seulement le Conseil, il est l'agent d'exécution ; non point que tous les membres du Cabinet soient nécessairement placés à la tête d'une administration : quelques-uns peuvent n'avoir qu'un titre sans emploi, mais les ministres titulaires de tous les grands départements font toujours partie du Cabinet, dont l'ensemble forme le centre et la tête de l'administration du pays.

Enfin, pour ne rien omettre, le Cabinet a deux visages : l'un tourné vers le public, celui-là est connu de tous ; l'autre tourné vers le Souverain, celui-là est impénétrable. Quelle est la cause d'un acte ? Est-il le résultat de la volonté personnelle du Monarque, lui est-il, au contraire, imposé par le Cabinet ? nul ne le sait et ne peut le savoir ; les ministres qui ont conservé leurs fonctions en sont seuls légalement responsables.

Voilà donc quatre caractères bien définis : le Cabinet est le Conseil du Souverain, il est le *leader* du pouvoir législatif, il est la tête de l'un des deux grands partis politiques, il est le chef du pouvoir exécutif et, comme j'ai montré qu'il a deux visages, je ne saurais

mieux le comparer qu'à un personnage de la Fable, Janus, avec ses quatre faces et ses deux figures.

III. — NOMINATION DU CABINET.

Le droit de nommer les membres du Cabinet est le privilège incontestable de la Couronne, mais en réalité, la liberté du Souverain a, sans cesse, été s'amoindrissant. Elle est aujourd'hui limitée par une série de considérations, les unes dépendant des circonstances, les autres tenant aux hommes. Lorsque sir Robert Peel, quittant le pouvoir, en 1845, déclara qu'il n'avait donné à la Reine aucun conseil relativement au choix de son successeur et que « la désignation du premier ministre est le seul acte du Souverain qui soit absolument personnel », il énonçait une chose matériellement vraie et légalement incontestable. En réalité, cependant, le choix du premier ministre est, la plupart du temps, une carte forcée.

Dans quelles circonstances, en effet, le Monarque est-il appelé à nommer le Cabinet? Dans trois hypothèses : s'il révoque ses ministres ; si ces derniers se retirent volontairement ; si le Parlement renverse le Cabinet par un vote direct ou indirect de non-confiance. Le premier cas s'est présenté jadis, mais on n'en citerait pas un seul exemple depuis un demi-siècle, et l'on regarderait aujourd'hui comme un acte très grave, sinon absolument inconstitutionnel, un changement de ministère provoqué par la seule volonté du Chef de l'État. Restent donc les deux derniers cas qui peuvent, en réalité, se réduire à un seul, car les ministres ne résignent guère

leurs fonctions qu'en prévision d'un vote hostile du Parlement, par exemple lorsque des élections nouvelles assurent au parti opposé une majorité dans la Chambre des communes. Que le Cabinet se retire dans ces conditions ou qu'il soit directement renversé, la situation est la même, et le Souverain n'a d'autre alternative que de refuser la démission qui lui est remise ou d'offrir le pouvoir aux hommes d'État du parti adverse.

Quand la situation est nette et tranchée, comme cela arrive lorsqu'un Cabinet est battu dans une Chambre nouvellement élue, dont la majorité lui est hostile, il n'y a point de difficulté; les ministres donnent leur démission. Lorsqu'au contraire le ministère est mis en échec par une assemblée dans laquelle son parti est le plus nombreux, la situation se complique. La question à examiner, dans ce cas, est double : d'abord, la Chambre des communes est-elle nommée depuis longtemps ou depuis peu; ensuite, le Cabinet qui a subi l'échec a-t-il quelque chance sérieuse de voir l'opinion se prononcer en sa faveur, et d'obtenir la majorité des voix, à la suite d'un appel immédiat au pays ? Si la Chambre est récemment élue et s'il n'y a pas lieu de croire qu'un fait grave a pu modifier les idées des électeurs, il est difficile de songer à une dissolution [1]. L'homme d'État, dont le Souverain a réclamé le concours, décline généralement alors la tâche qui lui est offerte, et le Monarque demande au premier ministre

1. C'est cependant ce qui a eu lieu en 1886. M. Gladstone, battu, au mois de juin, dans une assemblée dont la majorité lui était acquise après les élections de décembre 1885, a fait prononcer la dissolution : ce fait a d'ailleurs été considéré comme tout à fait exceptionnel.

de conserver le pouvoir. Dans le cas contraire, faculté est donnée au chef de la nouvelle administration de dissoudre le Parlement.

Le Cabinet, après avoir fait voter les mesures essentielles [1], tout en évitant, autant que possible, les questions qui peuvent donner lieu à de longs débats, fait procéder aux élections et se retire ou reste aux affaires, suivant le résultat du scrutin, quelquefois même, des ministres ont pris le pouvoir, sans être en majorité dans la Chambre des communes et ne se sont retirés qu'après un vote nettement hostile : tels furent les cas de Pitt en 1783, d'Addington en 1801, du duc de Portland en 1807, de sir Robert Peel en 1834, de lord Derby en 1852, en 1858 et en 1866.

Mais, quoi qu'il en soit, la chute d'un ministère et la nécessité de nommer un nouveau Cabinet résultent toujours, au fond, d'une seule et même cause, à savoir : la non-confiance du Parlement. Le gouvernement étant impossible dans ces conditions, un changement est inévitable, mais il est également indispensable que les hommes appelés au pouvoir appartiennent au parti qui est assuré de la majorité parlementaire. Le Souverain a bien le droit de nommer le personnage qui lui plaît, mais ce dernier ne peut accepter le pouvoir que s'il est le chef reconnu d'un parti.

Or, chacun des partis choisit lui-même son *leader*, de sorte que l'initiative royale consiste à désigner

1. Quelquefois le personnage auquel le Souverain confie le soin de former un ministère dans ces conditions demande à ses adversaires qui se retirent l'engagement de lui faciliter cette tâche. C'est ce qu'a fait notamment le marquis de Salisbury, lorsqu'il a remplacé M. Gladstone, en 1885.

l'homme d'État investi de la confiance de la majorité de la Chambre des communes. Il peut en être autrement, dans certains cas exceptionnels, et l'on a vu parfois des ministères de coalition gouverner le pays, mais ce n'a jamais été pour longtemps[1]; d'un autre côté, le premier ministre est quelquefois choisi parmi les membres de la Chambre Haute, mais, outre que ce fait tend à devenir de plus en plus rare, ceci n'est possible que dans le cas où le pair, qui assume la responsabilité du gouvernement, est le chef reconnu de son parti[2].

Une fois chargé par le Souverain de composer un Cabinet, le premier ministre a généralement toute liberté pour choisir ses collègues. Il est cependant arrivé plusieurs fois que la volonté royale s'est interposée pour recommander ou pour interdire certains choix. On sait notamment que Georges III a longtemps refusé d'admettre Fox dans un Cabinet[3] et qu'il a imposé, en 1801, la nomination de lord Eldon au poste de lord haut chancelier[4]. Georges IV ne voulut pas que M. Canning fît partie du ministère de 1821, et ne céda plus tard, sur ce point, que grâce à l'intervention très active du duc de Wellington[5]. En 1828,

1. Un fait nouveau résultant de circonstances absolument exceptionnelles s'est produit en 1886, celui d'un ministère non de coalition, mais soutenu par une coalition.

2. J'ai à peine besoin de rappeler que lord Palmerston et lord John Russell siégeaient à la Chambre des communes. Ce dernier a été cependant premier ministre pendant quelques mois, après son élévation à la pairie, de même que M. Disraëli est resté à la tête du cabinet après avoir été créé comte de Beaconsfield ; enfin le marquis de Salisbury, leader du parti conservateur, a pris le pouvoir en 1885 et en 1886.

3. Campbell, *Lives of the chancellors*, VII, p. 168.

4. Pellew, *Life of Sidmouth*. I, p. 298.

5. Stapleton, *Canning and his time*, p. 323 333.

il s'opposa à la nomination de M. Grey [1] et, en 1835, Guillaume IV ne consentit pas à ce que lord Brougham reprît le poste de lord haut chancelier [2].

La liberté du choix est encore entravée par une autre circonstance. En effet, on considère aujourd'hui comme une règle absolue, quoiqu'elle n'ait jamais été explicitement formulée, que tout ministre doit faire partie de l'une des deux Chambres; cette règle s'applique à plus forte raison à tout membre du Cabinet. Lorsque sir Georges Murray fut battu, en 1835, dans le comté de Perth, le duc de Wellington et sir Robert Peel tombèrent d'accord qu'il ne pouvait assister aux séances du Conseil, et le premier ministre lui écrivit que « la présence, dans le Cabinet, d'un conseiller responsable de la Couronne ne faisant point partie du Parlement est extrêmement contraire aux usages, si ce n'est absolument sans précédent, dans les temps modernes [3] ». On serait encore plus affirmatif aujourd'hui.

En outre, la difficulté déjà très grande de pourvoir aux divers postes qui doivent être remplis, lors de chaque changement de ministère, est bien plus considérable encore, lorsqu'il s'agit de choisir le petit nombre de ceux qui doivent avoir entrée au Conseil. Il faut, en effet, établir un certain équilibre entre les deux Chambres, tenir compte des goûts, des aptitudes, du caractère, de la santé même de chacun des hommes, faire une part aux différentes nuances d'opinion qui peuvent

1. Sir Robert Peel, *Memoirs*, I, p. 12.
2. Hoby, *British Constitution*, p. 209.
3. Hansard, vol. LXXXIV, p. 758.

exister au sein d'un parti, avoir égard aux animosités réciproques de certains personnages, aux susceptibilités de certains autres, à l'amour-propre de tous, à l'influence que chacun apporte, à la nature du concours qu'il peut donner. Toutes ces considérations et d'autres encore, telles que les sympathies ou les antipathies personnelles, doivent être examinées et pesées et, pour satisfaire toutes les ambitions, toutes les espérances, le nombre des places est singulièrement limité.

Parfois, la tâche est impossible : le personnage auquel le Souverain a confié le soin de former un ministère ne peut obtenir le concours des hommes dont la présence, au sein du Cabinet, lui semble indispensable, et il renonce à la mission qui lui a été donnée. Dans le cas contraire, le Parlement est informé qu'une nouvelle administration assume le gouvernement : le premier ministre qui se retire et celui qui prend le pouvoir saisissent même quelquefois cette occasion, pour porter à la connaissance des Chambres les principales circonstances de la crise ministérielle qui vient de prendre fin.

IV. — COMPOSITION DU CABINET.

Aucune règle ne détermine le nombre des hommes d'État qui doivent composer le Cabinet. Sous ce rapport comme sous tant d'autres, les usages ont singulièrement varié. On ne possède aucun document précis sur l'organisation des premiers ministères formés après la révolution de 1688 et il faut se contenter, sur ce point, des indications de détail que fournissent les historiens.

Macaulay raconte [1] que Guillaume III, voulant donner une marque de faveur et de distinction au marquis de Normanby, le nomma membre du Cabinet, mais ne le consulta jamais sur aucune question. Sir John Trenchard, qui fut secrétaire d'État de 1692 à 1695, ne fut initié à aucune affaire sérieuse et fut simplement chargé de la direction de la police [2]. Le célèbre Marlborough, qui était, à la fois, commandant en chef de l'armée et l'un des huit membres du premier Cabinet de Georges Ier, n'était même pas convoqué aux séances du Conseil et avait si peu d'influence qu'il ne pouvait pas obtenir, pour un ami, une commission de lieutenant [3]. Sous Georges II, les grands officiers de la maison du Roi et l'archevêque de Cantorbéry faisaient partie du Cabinet et lord Hervey, qui remplissait les fonctions de garde du sceau privé, nous a laissé d'amusants détails sur les réunions parfois très gaies des ministres [4]. Le chancelier de l'Échiquier n'était généralement pas membre du Cabinet [5].

Sous le ministère Grenville, en 1764, le secrétaire d'État était chargé de poser les questions, de donner son avis, de prendre celui de ses collègues et de soumettre au Roi les décisions du Conseil [6]. Il paraît, d'ailleurs, que, dès la fin du siècle dernier, tous les membres du Cabinet n'étaient point considérés comme

1. *History of England*, etc., vol. IV, p. 373-306.
2. Haydn, *Book of dignities*, p. 172.
3. Lord Mahon, *History of England*, vol. I, p. 153.
4. Lord Hervey, *Memoirs of Georges II*, vol. 2, p. 551. — Voir aussi Harris, *Life of lord Hardwick*, vol. I, p. 383; vol. II, p. 111 et 415, et vol. III, p. 453.
5. *Memoirs of Dowdeswell*, vol. I, p. 576.
6. *Grenville papers*, vol. II, p. 515, et III, p. 16.

ayant une égale autorité. Le comte de Shelburne, qui remplissait, en 1782, les fonctions de premier ministre, expliquait à Bentham qu'il y avait trois catégories de ministres : les uns possédant le titre et assistant aux séances, mais n'ayant aucune autorité réelle ; les autres ayant droit à la *circulation*, c'est-à-dire possédant une clé des boîtes contenant les dépêches diplomatiques et autres qui sont communiquées successivement à chaque ministre ; les derniers enfin, et les plus considérables, ayant, outre la circulation, le droit de *poste*, c'est-à-dire de faire ouvrir les lettres confiées à la poste, prérogative extrêmement importante et limitée [1].

Le nombre des membres était très variable. Le premier ministère de Georges III en comprenait quatorze, dont un seul siégeait à la Chambre des communes ; celui de lord North n'avait que sept membres ; celui de lord Rockingham dix, et celui de lord Shelburne onze. Pitt était à la tête d'un Cabinet composé de sept membres appartenant tous, sauf le premier ministre, à la Chambre des pairs. Addington avait huit collègues, dont cinq lords, et Pitt, lorsqu'il reprit le pouvoir, en 1804, forma un Cabinet de douze membres, parmi lesquels un seul faisait, comme lui, partie de la Chambre Basse. Le ministère Grenville comprenait onze membres, dont cinq appartenaient à la Chambre Haute ; celui de Perceval, dix membres parmi lesquels étaient six pairs ; celui de lord Liverpool, douze membres, dont dix lords ; ces chiffres furent ensuite modifiés de telle sorte qu'en 1822 ce même Cabinet comptait quinze membres,

1. Bentham, *Works*, vol. IX, p. 218.

dont neuf seulement siégeaient à la Chambre des pairs.

Pour en arriver à des temps plus récents : en 1859, lord Palmerston avait composé son Cabinet de quinze membres, dont dix étaient pris parmi les membres de la Chambre des communes, mais la proportion se trouva successivement changée, si bien qu'en 1865 huit sièges étaient occupés par des pairs. Lord Derby, en formant son administration, en 1866, donna huit sièges, sur quinze, à des *commoners*.

Les deux Cabinets qui ont été au pouvoir de 1874 à 1885, l'un conservateur (1874 à 1880), l'autre libéral (1880 à 1885), ont compris chacun quatorze membres : dans le premier, chaque Chambre avait la moitié des portefeuilles, dans le second étaient six lords et huit *commoners*. En 1885, le marquis de Salisbury a formé un Cabinet de seize membres exactement pris par moitié dans les deux Assemblées. M. Gladstone, en 1886, a conservé l'ancien chiffre de quatorze et a, cette fois encore, nommé huit *commoners* et six lords. Enfin le Ministère conservateur formé, cette même année, après les élections, comprend quinze membres, dont sept pairs.

Quels sont les personnages qui, d'après les règles actuellement suivies d'une façon générale, composent le Cabinet? Il en est dix qui en font toujours partie : ce sont le lord haut chancelier, les premiers lords de la Trésorerie et de l'Amirauté, le lord président du Conseil, le chancelier de l'Échiquier et les cinq secrétaires d'État. Pour le surplus, il n'y a aucune règle fixe. Les cinq ou six personnages qui complètent le ministère sont choisis parmi les titulaires des fonctions de président du *board of trade* ou du *local government board*,

de *postmaster general*, de secrétaire en chef pour l'Irlande[1], de lord du sceau privé ou de chancelier du duché de Lancastre[2]. Il arrivait parfois, naguère, que des membres du Cabinet n'étaient chargés d'aucune autre fonction. Ainsi l'ancien chancelier Hardwicke avait entrée au Cabinet formé en 1757, sans occuper aucune position, et il en fut de même, en 1770, pour le général Conway[3]. En 1807, lord Fitzwilliam, en 1812, lord Camden, en 1820, lord Mulgrave, en 1822, lord Sidmouth, en 1827, lord Harrowby, plus tard le duc de Wellington, plus récemment, le marquis de Lansdowne et lord John Russell ont fait partie de divers ministères sans remplir de fonctions publiques.

Toutefois, cet usage semble aujourd'hui abandonné et l'on confère habituellement aux hommes d'État dont on désire le concours, mais qui ne peuvent ou ne veulent pas accepter la charge d'un ministère, les fonctions de chancelier du duché de Lancastre ou de lord du sceau privé[4].

V. — LE PREMIER MINISTRE.

Avant d'examiner le rôle du Cabinet, il est nécessaire d'étudier celui du premier ministre considéré comme

1. Très exceptionnellement, et en raison de circonstances particulières, le lord lieutenant d'Irlande a fait partie du Cabinet, de 1882 à 1885.
2. Exceptionnellement, dans ces derniers temps, le lord chancelier d'Irlande a fait partie du Cabinet.
3. Hansard, vol. VI, p. 327.
4. C'est ce qui est arrivé pour M. Bright, dans le Cabinet libéral de 1880. La seule sinécure est aujourd'hui celle de lord du sceau privé, le chancelier du duché de Lancastre étant chargé des affaires relatives à l'agriculture.

président du Conseil et chef effectif du Gouvernement.

Si la Constitution ignore l'existence du Cabinet, celle du premier ministre lui est également inconnue. C'est un titre qui n'existe pas dans la langue officielle, et M. Gladstone faisait remarquer, récemment encore, que « le premier lord de la Trésorerie est simplement le premier des cinq commissaires chargés d'exercer les fonctions de lord haut trésorier et a rang officiellement après les secrétaires d'État [1] ». L'usage est moins ignorant que la Constitution, il indique parfaitement quel est le personnage qui, sous le nom de premier ministre, ou simplement de *premier*, gouverne, en réalité, le pays.

La fonction de premier ministre est très ancienne en Angleterre : elle était généralement remplie par un ami du Souverain. Le Roi la conférait ou la retirait à volonté, sans tenir compte de l'opinion du Parlement. Clarendon dit que, de son temps, rien n'était plus odieux aux Anglais qu'un premier ministre. « Ils aimeraient mieux, ajoutait-il, être les sujets d'un usurpateur, comme Cromwell, que d'un Roi qui les renvoie à un grand vizir [2]. » Sous Guillaume III, le Roi était le seul lien réel qui réunît le ministère et, au XVIIIe siècle, Walpole, qui exerçait cependant une grande autorité, considérait comme un outrage qu'on l'appelât premier ministre [3]. A la suite du rejet de la proposition tendant à demander au Roi, par une adresse, le renvoi de son premier ministre, trente-un lords inscrivirent, sur les registres de

1. *North american review*, septembre 1878.
2. Macaulay, *History of England*, vol. III, p. 13.
3. *Parliamentary history*, vol. XI, p. 1287.

la Chambre, une protestation portant que « un premier ministre est un agent non reconnu par la loi, incompatible avec la Constitution et tendant à détruire la liberté de tout pays [1] ». Après la chute de Walpole, le gouvernement tomba aux mains des *whigs*, qui se montrèrent « aussi incapables de gouverner que capables de divisions et d'intrigues [2] ». Lord Wilmington, Henri Pelham et le duc de Newcastle, qui furent successivement premiers lords de la Trésorerie, n'eurent jamais une influence prépondérante sur leurs collègues.

Pendant cinq ans, de 1756 à 1761, Pitt, comte de Chatham, exerça en fait le pouvoir, bien que le duc de Newcastle conservât le titre de premier lord de la Trésorerie. Après sa chute, le comte de Bute, Georges Grenville et le marquis de Rockingham, successivement premiers lords de la Trésorerie, furent incapables d'organiser un gouvernement vraiment fort et Pitt reprit effectivement le pouvoir, en 1766, en s'effaçant toutefois devant le duc de Grafton. Sa santé l'ayant contraint de se retirer l'année suivante, le Cabinet se trouva très affaibli, jusqu'au moment ou lord North échangea les fonctions de chancelier de l'Échiquier contre celles de premier lord de la Trésorerie et sut gouverner, pendant douze années, avec une grande habileté. Les Cabinets éphémères du marquis de Rockingham, du comte de Shelburne et du duc de Portland firent place, en 1783, à celui de Pitt. C'est à partir de ce moment que la situation du premier ministre et son autorité sur

1. *Parliamentary history*, vol. XI, p. 1083, et 1126.
2. Donne. *The correspondance of King Georges III with lord North*, vol. I, p. 37.

ses collègues ont été nettement établies [1]. Pitt avait d'ailleurs des idées très arrêtées sur l'absolue nécessité « d'un premier ministre avoué et réel, chargé de diriger les affaires, possédant une voix prépondérante dans le Conseil et la place principale dans la confiance du Roi... Le premier ministre, disait-il, doit être placé à la tête des finances... et s'il y a entre ses collègues et lui une différence d'opinion, telle qu'aucun esprit de conciliation ou qu'aucune concession ne puisse les rapprocher, le sentiment du premier ministre doit prévaloir [2] ».

Quoique cette théorie soit absolument acceptée, en pratique, il n'en est pas moins vrai qu'en 1806 encore, on déclarait au Parlement que « la Constitution a en horreur l'idée d'un premier ministre [3] », tandis qu'un homme d'État éminent, le marquis de Lansdowne disait « qu'il n'y aurait rien de plus fâcheux ou de plus inconstitutionnel que de reconnaître, par un acte du Parlement, l'existence de cette situation [4] ». En droit, tous les ministres sont également responsables et le choix du *premier* est regardé comme une question

1. Dix-neuf hommes d'État ont, depuis lors, gouverné l'Angleterre sous le titre de premier ministre : Addington (1801-1804), Pitt (1804-1806), lord Grenville (1806-1807), duc de Portland (1807-1810), S. Perceval (1810-1812), comte de Liverpool (1812-1827), G. Canning (1827), vicomte Goderich (1827-1828), duc de Wellington (1828-1830), comte Grey (1830-1834), vicomte Melbourne (1834, puis 1835-1841), sir Robert Peel (1834, puis 1841-1846), lord John Russell (1846-1852 et 1865-1866), comte de Derby (1852, puis 1858-1859 et 1866-1868), comte Aberdeen (1852-1855), vicomte Palmerston (1855-1858, puis 1859-1865), M. Disraeli (1868, puis 1874-1880), M. Gladstone (1868-1874, puis 1880, 1885 et 1886), marquis de Salisbury (1885 puis 1886).

2. Lord Stanhope, *W. Pitt*, vol. IV, p. 24.

3. Hansard, *Parl. debates*, vol. VI, p. 278.

4. *Mirror of Parliament*, 1829, p. 1167.

d'entente amicale et d'ordre intérieur, nul ne recevant jamais formellement ce titre.

Le premier ministre n'occupait pas toujours, au siècle dernier, la position de premier lord de la Trésorerie; lord Chatham et lord Bute étaient secrétaires d'État, Fox était ministre des affaires étrangères et, plus tard, Canning voulut se réserver le même poste, dans le Cabinet qu'il avait été chargé de former. Toutefois, depuis 1806, le premier ministre a toujours rempli les fonctions de premier lord de la Trésorerie, et le duc de Wellington dut quitter sa position de commandant en chef de l'armée, pour prendre ce titre, lorsqu'il accepta de former un ministère, en 1828. Tout récemment cependant, on a cru devoir déroger à cette coutume traditionnelle, et le marquis de Salisbury, devenu premier ministre en 1885, s'est chargé du département des affaires étrangères [1].

La situation de premier ministre est énorme; c'est la plus haute qu'un homme puisse occuper. Si elle n'a pas l'éclat extérieur de la Royauté, elle a quelque chose de plus; elle n'est point l'ombre du pouvoir, elle en est la réalité. Le premier ministre ne règne pas, mais il gouverne; seulement, son pouvoir est précaire; il l'a conquis par la lutte, dans le plus noble des tournois, mais l'ennemi n'est pas désarmé et le combat est inces-

1. Outre que lord Salisbury avait du goût pour ces fonctions et désirait personnellement prendre en main des affaires assez délicates, il tenait essentiellement à ménager sir Stafford Northcote, le *leader* des conservateurs à la Chambre des communes. Ne pouvant lui laisser le titre de premier ministre, il l'a nommé premier lord de la Trésorerie et lui a fait conférer une pairie. Cet arrangement n'a, d'ailleurs, pas duré longtemps, et lorsqu'après les élections de 1886, les conservateurs sont revenus au pouvoir, le marquis de Salisbury a pris le titre de premier lord de la Trésorerie. Il l'a quitté en 1887, pour revenir au département des affaires étrangères.

sant. Cette fragilité inhérente au pouvoir du premier ministre n'est pas seulement inévitable, elle est absolument indispensable.

Lorsqu'un Cabinet n'est soutenu que par une faible majorité, il a sans cesse présente à l'esprit la possibilité de sa chute : mais il peut se produire certains cas où la victoire d'un parti, dans un appel au pays, constitue un véritable triomphe personnel du *leader*. Les élections de 1857 et de 1880, pour ne pas remonter au delà, ont eu ce caractère, dans une certaine mesure; on aurait, du moins, pu facilement s'y méprendre et les considérer comme des sortes de plébiscites en faveur de lord Palmerston et de M. Gladstone. Dans ces circonstances, un premier ministre pourrait se considérer comme un Souverain absolu.

Le pays lui donne une majorité considérable, son influence, sur son parti et sur le Parlement, est telle qu'on ne la peut discuter : où est l'obstacle ? Le Monarque est désarmé; son droit de dissolution n'existe plus, puisque l'avis des électeurs est formellement connu; son droit de révocation est paralysé, puisque la majorité parlementaire n'est pas douteuse. Il y a cependant un frein, et c'est celui-là même qu'indiquait naguère un éminent homme d'État [1] : c'est la pensée de l'instabilité des choses humaines en général et des majorités parlementaires en particulier. Lord Grey avait, en décembre 1833, une immense majorité et pourtant il était renversé, moins de deux ans plus tard. Les élections de 1857 avaient donné à lord Palmerston une

1. M. Gladstone, Discours prononcé à Greenwich, le 29 octobre 1871.

majorité de quatre-vingts voix et il était en minorité, au mois de février suivant. En 1866, la majorité de lord Russell n'était pas moindre de soixante-dix voix et le Gouvernement n'en était pas moins battu, pendant la même session. Les élections avaient, au mois de décembre 1885, donné à M. Gladstone une majorité de 168 voix [1], et, le 8 juin 1886, son Cabinet était en minorité de trente voix, à la Chambre des communes.

Cette pensée n'est pas la seule qui puisse arrêter un ambitieux. Il connaîtrait bien mal son pays, l'homme d'État qui se croirait capable d'accepter, un moment, le césarisme sous une forme quelconque; promptement il apprendrait, à ses dépens, que « les peuples nourris à la liberté et à se commander eulx-mêmes, estiment toute autre forme de police monstrueuse et contre nature [2] ».

J'ai déjà dit que le premier ministre désigne au Souverain les hommes d'État qui doivent faire partie du Cabinet et ceux qui doivent être appelés aux fonctions rendues vacantes par la chute du précédent ministère ; j'ai aussi indiqué les diverses considérations qui ont pour effet de limiter ses choix, en ce qui concerne les principaux postes. Cette liberté est également entravée en ce qui concerne la désignation des titulaires des emplois de moindre importance. En effet, il est d'usage que le premier ministre s'entende avec ses collègues pour la nomination des personnes qui doivent être placées sous leurs ordres respectifs, et il accède généralement à leurs demandes [3]. C'est sur la proposition du premier mi-

1. En y comprenant les 86 voix des *home rulers*.
2. Montaigne, *Essais*, liv. I, ch. 22.
3, *Report on official salaries*, 1850. — Évidence, 291.

nistre que le Souverain accorde les nominations et promotions dans la Pairie, les décorations et autres distinctions honorifiques, qu'il nomme les dignitaires ecclésiastiques, à l'exception de ceux dont la désignation appartient au lord haut chancelier.

En ce qui concerne les nominations aux fonctions non politiques qui peuvent devenir vacantes pendant qu'il est au pouvoir, le premier ministre n'intervient personnellement que pour les plus importantes. La plupart sont directement données par les chefs des diverses administrations ou par le secrétaire parlementaire de la Trésorerie. L'introduction du système des concours et l'institution des commissaires du service civil ont, d'ailleurs, diminué, dans des proportions considérables, le nombre des emplois à distribuer.

Quoi qu'il en soit, le patronage du premier ministre est encore important, mais la publicité est un grand préservatif contre le favoritisme, et « l'honorabilité du caractère est une chose si précieuse à conserver pour un homme public, disait sir James Graham à la fin d'une longue et honorable carrière, que, dans les temps où nous vivons, l'abus du patronage n'est point à redouter [1] ». En fait, si grand que soit le pouvoir du premier ministre, les places dont il peut réellement disposer à son gré sont bien peu nombreuses, et telles sont les difficultés résultant des intérêts du parti qui occupe le pouvoir que Pitt, après un long et tout puissant ministère, déclarait que, dans toute sa carrière, il lui avait été possible, une fois seulement, de confier à

1. *Report on the Board of Admiralty*, 1861, p. 154.

l'homme qu'il voulait, l'emploi pour lequel celui-ci semblait le mieux fait [1].

En dehors du patronage, le premier ministre est investi d'une série de fonctions de natures très diverses, dont j'indique seulement les principales, mais dont chacune devra être étudiée séparément, en son lieu et place. Il est l'organe du Souverain vis-à-vis de ses collègues, l'intermédiaire obligé entre la Couronne et le ministère ; il convoque et préside le Cabinet, il représente le Gouvernement devant le Parlement, surveille la marche générale des affaires publiques, centralise et coordonne l'action ministérielle. En fait, il est le chef du pouvoir exécutif et aucun ministre ne peut, sans son agrément, prendre une décision importante ou soumettre une mesure aux Chambres. Il est le *leader* du Parlement, chargé de mettre en œuvre le mécanisme législatif; il est enfin le *leader* de son propre parti, de telle sorte qu'il est investi, à un certain degré, de l'autorité législative : non qu'il fasse les lois, mais parce qu'il les prépare et les présente et qu'aucune mesure importante ne peut être ni adoptée contre son gré, ni rejetée malgré lui, sauf dans le cas où le Parlement a recours à ce moyen pour le renverser.

Le premier ministre se trouve donc, en réalité, dans cette situation unique d'être à la fois, comme chef de parti, le délégué du pays représenté par la majorité des électeurs ; comme *leader* du Parlement, le délégué du pouvoir législatif ; comme premier conseiller de la Couronne, le délégué du Souverain, le chef de l'administration et le détenteur du pouvoir exécutif.

1. *Report on official salaries*, 1850. — Évidence, 1257.

VI. — RÔLE DU CABINET.

J'ai dit que l'origine du Cabinet avait été la réunion de quelques conseillers intimes dans le cabinet du Roi. Ces séances étaient toujours présidées par le Souverain lui-même, et les ministres de Guillaume III ne s'assemblaient en dehors de sa présence que lorsqu'il était absent d'Angleterre. La Reine Anne présidait régulièrement, chaque semaine, une séance du Conseil[1]; mais, à l'avènement de Georges I[er], la situation se trouva modifiée, par suite de l'impossibilité où se trouvait le Souverain de comprendre ou de parler la langue anglaise, tandis que la plupart de ses ministres, y compris Walpole, ne savaient pas le français. Le Roi n'assistait donc pas aux séances et Georges II conserva l'usage de son prédécesseur. Georges III présida quelquefois le Conseil, mais il en perdit peu à peu l'habitude, et l'on arriva bientôt à considérer comme une coutume et même comme un principe constitutionnel que le Cabinet doit délibérer en dehors de la présence du Souverain[2].

Les réunions des ministres se tenaient habituellement chez le principal d'entre eux. Le doyen Swift raconte que, sous la Reine Anne, Harley priait quatre ou cinq de ses principaux collègues à dîner, chaque samedi, et qu'après le repas on traitait des affaires de l'État[3]. Lord Hervey dit que, sous Georges II, les réunions étaient irrégulières et il assure que Walpole assemblait

1. Campbell, *Lives of the chancellors*, vol. IV, p. 287.
2. Hearn, *Government of England*, p. 190.
3. Campbell, *Lives of the chancellors*, vol. IV, p. 450.

ses collègues aussi rarement que possible. Il invitait souvent deux ou trois d'entre eux à dîner, pour causer des affaires, mais il aimait à gouverner seul [1]. Grenville recevait, chaque semaine, à sa table, plusieurs de ses collègues, mais il ne réunissait qu'exceptionnellement tous les ministres [2]. En fait, à cette époque, chaque ministre travaillait à part, dirigeait l'administration dont il était chargé et portait aux Chambres les mesures qu'il voulait, sans concert préalable avec ses collègues: de là ces dissentiments, qui éclataient souvent en séance même du Parlement. Sans doute, il arrivait parfois qu'un homme d'Etat dominait ses collègues et tel était le cas de Walpole; mais ce fut seulement à la fin du siècle dernier que Pitt, comme je l'ai dit, établit formellement la prééminence du premier ministre. Encore ne fut-ce pas sans peine. Lord Thurlow, qui remplissait les fonctions de lord chancelier, était fort gênant pour ses collègues. Le premier ministre, qui disait, en parlant de lui: « il s'oppose à tout, ne propose rien et est prêt à soutenir n'importe quoi [3] », fut poussé à bout et s'adressa directement au Roi, qui, malgré son attachement pour le chancelier, n'hésita pas à donner raison à Pitt et confia les sceaux à lord Loughborough. Depuis lors, la discipline est devenue plus stricte, et l'usage veut qu'un ministre qui se sépare de ses collègues, dans un vote important, offre sa démission et ne la reprenne que sur l'invitation expresse de ses collègues [4].

1. *Lord Hervey's Memoirs*, by Croker, vol. II. p. 551.
2. Massey, *Reign of Georges III*, vol. I. p. 277-328.
3. Lord Stanhope, *William Pitt*, vol. II, p. 148.
4. Lord Sidmouth et lord Ellenborough furent dans ce cas. (Hansard,

Aujourd'hui, les membres du Cabinet s'assemblent sur la convocation du premier ministre, qui les informe qu' « une réunion des *serviteurs de Sa Majesté* aura lieu à tel jour ». Les séances se tiennent ordinairement dans la modeste résidence du premier lord de la Trésorerie, à *Downing street*. Aucun procès-verbal n'est dressé des séances du Conseil des ministres, les délibérations demeurent secrètes et le Souverain, comme le Parlement, ne connaissent jamais que l'avis du Cabinet et non celui d'un ministre en particulier. Dans un ministère bien organisé, les questions importantes sont soumises au premier ministre, avant d'être portées au Conseil; les affaires courantes sont décidées par chaque ministre, qui présume l'assentiment de ses collègues et leur demande leur avis, en cas de doute [1]. Quelquefois, le Cabinet nomme, dans son sein, une Commission de quatre ou cinq membres, pour étudier d'une façon particulière une question importante ou pour jeter les bases d'une loi compliquée: dans d'autres occasions, un ministre adresse à ses collègues, au moyen des petites boîtes de maroquin qui circulent constamment entre les domiciles des divers membres du Cabinet, certaines pièces, sur lesquelles il désire appeler leur attention et connaître leur sentiment [2].

Quoique le principe de la solidarité ministérielle soit fermement établi, il y a cependant parfois des ques-

vol. IX, p. 396, et vol. XIII, p. 403.) En 1867, le lord chancelier resta dans les mêmes conditions. (Hansard, vol. CLXXXIX, p. 843.)

1. Gladstone, *Gleanings*, I, p 212.

2. Les pièces diplomatiques et autres documents importants sont même imprimés par des employés spéciaux et adressés, au moyen de ces boites fermées à clef, à certains ministres.

tions délicates ou peu importantes que le Cabinet considère comme *ouvertes*, c'est-à-dire sur lesquelles chacun peut voter à son gré. C'est ainsi qu'ont été tour à tour envisagés la réforme parlementaire, le vote au scrutin secret, l'abolition de l'esclavage, l'égalité politique des catholiques, la liberté commerciale et plusieurs autres sujets d'une importance infiniment moindre ; mais les hommes d'État ont généralement été d'accord pour limiter, autant que possible, le nombre de ces cas [1].

La même règle s'applique à tous les hauts fonctionnaires politiques ne faisant pas partie du Cabinet. C'est ainsi qu'en 1829, sir Charles Wetherell, attorney général, en 1831, lord Howe, lord chambellan, en 1832, sir H. Parnell, secrétaire pour la guerre, furent révoqués de leurs fonctions respectives pour avoir voté contre le Cabinet. Dans d'autres cas, au contraire, tels que celui de M. Huskisson, premier commissaire des bois et forêts, en 1822, de l'hon. C. Wynn, en 1828, de lord Lonsdale, en 1829, de M. Baines, président du Conseil de la loi des pauvres, en 1849, le premier ministre refusa d'accepter les démissions qui lui avaient été offertes, à la suite d'un vote hostile.

Tout cela ne veut pas dire que l'unanimité règne absolument dans les Conseils de l'État. Dans son intéressante biographie de lord Palmerston, lord Bulwer raconte comment, au mois de mai 1838, les membres du Cabinet « différaient d'avis sur presque toutes les questions d'une certaine importance soumises à leurs déli-

1. Lord Grey, *Parliamentary government*, p. 116. — Macaulay. *Mirror of Parliament*, 1839, p. 3067. — Sir Robert Peel, *ibid.*, 1840, p. 602. — Lord John Russell, *ibid.*, p. 620.

bérations, se réunissaient pour discuter et se disputer et se séparaient sans avoir pris de décision ». Et lord Holland, qui était intimement lié avec tous les ministres de son temps, disait « qu'il n'avait pas connu un seul Cabinet dans lequel les membres ne s'étaient pas disputés entre eux, plus encore qu'ils ne se disputent avec leurs adversaires, au sein du Parlement ».

Quoi qu'il en soit et quoi qu'il se passe dans cette mystérieuse enceinte, un fait est certain, c'est que les ministres, en arrivant aux séances, ont chacun leur opinion individuelle, tandis qu'en sortant ils ont un seul et même avis, qui est celui du Cabinet. Quelles que soient leurs pensées intimes, il n'y a plus de divergence aux yeux du public, du Parlement ni même du Souverain. Qu'une décision soit prise à l'unanimité ou à la majorité d'une voix, chacun est tenu de s'y conformer et de la défendre. Suivant une célèbre formule, il faut se soumettre ou se démettre.

A la suite de chacune des séances, le premier ministre adresse au Monarque un résumé des délibérations du Conseil, mais sans jamais indiquer quels sont les membres qui ont pris la parole, ni dans quel sens chacun a voté. La forme de ces communications était jadis celle des lettres ordinaires : toutes les dépêches adressées par M. Grenville à Georges III sont conçues dans le style habituel de la correspondance[1] ; mais, à la fin du siècle dernier, une nouvelle coutume s'est introduite. Depuis cette époque, le ministre emploie la troisième personne et s'adresse au Souverain à la deuxième personne : « M. Fox a l'honneur de transmet-

1. *Grenville papers*, vol. III.

tre à Votre Majesté les minutes du Conseil de Cabinet, tenu le 18 mai 1782, chez lord Rockingham [1]. » Cette formule a toujours été suivie depuis lors.

En dehors des communications écrites fréquemment échangées, les ministres et particulièrement le chef du Cabinet ont, avec le Souverain, des entretiens, dont le nombre et la durée sont extrêmement variables. Georges III, en conférant avec eux, se tenait debout ; il ne s'asseyait jamais et ne les invitait jamais à le faire [2]. La même étiquette a été observée par ses successeurs et un ancien ministre du règne actuel consignait dans ses Mémoires, comme un fait exceptionnel, que Sa Majesté l'avait fait asseoir une fois [3].

VII. — LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE.

Que le premier ministre ait soumis au Souverain les résolutions du Cabinet, par écrit ou verbalement, que la volonté des ministres l'emporte sur celle de la Couronne ou que le Monarque fasse prévaloir son avis, c'est là un secret d'État que nul n'est censé connaître. Une seule chose importe et, sur ce point, le doute ne peut exister : tout acte gouvernemental est légalement considéré comme étant une décision du Souverain prise conformément à l'avis de conseillers, qui en assument l'entière responsabilité.

1. Russell, *Memoirs of Fox*, I, p. 351.
2. Lord Stanhope, *William Pitt*, vol. I, p. 392.
3. Lord Malmesbury, *Memoirs of an ex minister*, 22 mars 1858. Sa Majesté m'a gardé une heure et m'a fait asseoir, honneur qu'elle accorde rarement.

« En Angleterre, écrivait jadis le Prince Albert, il n'y a pas de loi sur la responsabilité ministérielle, par la simple raison qu'il n'y a pas de constitution écrite; mais cette responsabilité résulte, comme une nécessité logique, de la dignité de la Couronne et du Souverain. *Le Roi ne peut mal faire*, dit l'axiome légal; il en résulte que quelqu'un doit être responsable des mesures qu'il prend, si elles sont contraires à la loi ou nuisibles au bien public. Les ministres ne sont pas responsables parce qu'ils sont ministres, c'est-à-dire en raison de leur titre officiel (en cette qualité, ils ne sont responsables que vis-à-vis de la Couronne); mais ils sont responsables devant le Parlement et devant le peuple, autrement dit devant le pays, en leur qualité de conseillers du Souverain. Chacun d'eux peut donner son avis au Souverain et quiconque le fait est responsable, devant le pays, de l'avis qu'il a donné. L'obligation de rendre compte au Parlement, ce qu'on appelle l'*accountability* des ministres, ne résulte pas d'un principe abstrait de responsabilité, mais de la nécessité pratique dans laquelle ils se trouvent d'obtenir le consentement du Parlement, pour le vote des lois et des taxes et, par conséquent, d'avoir sa confiance qui est essentielle pour arriver à ce but [1]. »

C'est donc une conséquence de la théorie légale de l'irresponsabilité du Souverain, que la responsabilité de chacun de ses actes pèse sur ses conseillers. Cette théorie est ancienne en Angleterre, et l'on en trouve des traces dans les documents du XIVe siècle [2], mais elle

1. Lettre à la Princesse Royale de Prusse, 18 décembre 1860.

2 Et si nul les face ministre le Roi ou autre psone... ou viegne con-

n'avait pas alors la portée et le sens qu'on lui attribue de nos jours. On sait également qu'au XVII[e] siècle, lord Danby fut mis en accusation pour avoir envoyé une lettre, à laquelle Charles II avait ajouté, de sa main, un post-scriptum déclarant qu'elle avait été écrite par son ordre. La production même de cet ordre fut considérée comme une aggravation de l'offense [1]. Mais c'est seulement au siècle dernier [2] qu'a pris naissance cet axiome constitutionnel, qu'il n'est pas un acte pour lequel il n'y ait pas une personne responsable devant le Parlement, et qu' « il ne peut y avoir aucun exercice de l'autorité de la Couronne pour lequel il ne doive y avoir un ministre prêt à accepter la responsabilité [3].

Tels sont les principes formellement énoncés, au sein du Parlement, dès le commencement du siècle dernier [4] et constamment maintenus depuis ce temps. Lorsqu'en 1807, Georges III renvoya le ministère Grenville, avec lequel il se trouvait en dissentiment sur la question catholique, le nouveau Cabinet essaya d'éluder la responsabilité de cet acte, mais les plus hautes autorités en matière constitutionnelle déclarèrent qu'il n'y a pas un seul moment dans la vie d'un

tre nul point de la gant Chartre autres estatuz ou les lés de la tre, respoigne en plement (en Parlement) tant avant ou il le fait p. comission ou comandement du Roi come de sa autorite demeisne. (15, Edouard III, Stat. 1, ch. 3, anno 1341.)

1. Hansard, *Parliamentary debates*, 1[re] série, IX, 405.

2. Lord Grey estime, comme Haliam, que la première trace de cette idée se trouve dans un discours prononcé en 1739 par le duc d'Argyll. (*Parliamentary government*.)

3. Discours de lord Erskine et de lord Holland; Hansard IX, p. 363 et 414. — Grey, *Parliamentary government*, nouvelle édition, p. 26.

4. Hansard, *Parliamentary history*, VI, 972.

Roi, depuis son avènement jusqu'à sa mort, où il n'existe une personne qui soit politiquement responsable de ses actes et que, bien que le Roi eût semblé agir sans conseil, en usant du droit incontestable de renvoyer ses ministres, le nouveau Cabinet était responsable de ce renvoi [1].

Quelle est, en somme, la portée de ce principe de la responsabilité ministérielle ? Ce qui se passe entre le Monarque et ses conseillers restant secret, le public ne voit que ce qu'on lui montre, c'est-à-dire les actes, et c'est sur cela qu'il juge le Cabinet. Que le Souverain agisse conformément ou contrairement à l'avis de ses ministres, peu importe ; du moment où ceux-ci restent en fonctions, ils sont responsables [2]. Et c'est là précisément ce qui fait la force du Cabinet vis-à-vis du Souverain. Les ministres peuvent toujours s'opposer à une mesure, en déclarant qu'ils refusent d'en accepter la responsabilité. C'est une gêne assurément pour le Monarque, mais c'est aussi une garantie : on ne s'appuie que sur ce qui résiste.

Le Cabinet n'est pas seulement responsable des actes du Souverain, il répond à plus forte raison des siens propres. Tout acte collectif du Cabinet engage naturellement chacun des membres, qui en accepte implicitement la responsabilité en ne se retirant pas immédiatement pour protester contre la décision prise.

Quant aux actes accomplis par chacun des ministres, dans la sphère de ses attributions, la question est plus

1. *Commons debates*, 9 avril 1807.
2. Discours de sir John Bernard, à la Chambre des communes, le 13 février 1741.

délicate. Dans certains cas, le Cabinet considère que ses intentions ont été méconnues et le premier ministre est obligé de réclamer la démission de son collègue imprudent. C'est ce qui est arrivé, en 1852, lorsque lord Palmerston, au lendemain du coup d'État de Napoléon III, assura l'ambassadeur de France que le Gouvernement anglais donnait son approbation à cet acte. Ce fait souleva un incident au Parlement. Lord John Russell, qui était alors premier ministre, se plaignit de n'avoir pas été consulté par le secrétaire d'État des affaires étrangères, dont l'opinion sur cette question était différente de celle du Cabinet, et il conseilla, en conséquence, à la Reine de pourvoir au remplacement de lord Palmerston.

Dans d'autres circonstances, au contraire, le Cabinet a pris parti pour l'un de ses membres et la proposition de censure est devenue une question de Cabinet. Il en a été ainsi en 1835 et en 1838, lors de la présentation de motions de blâme contre M. Spring Rice, chancelier de l'Échiquier [1], et contre lord Glenelg, ministre des colonies [2]. Ainsi, encore en 1844 et en 1845, le Cabinet a pris fait et cause pour le ministre de l'intérieur, sir James Graham, que l'opposition proposait de censurer pour avoir violé le secret de lettres confiées à la poste [3]. Enfin, lorsque lord Stanley présenta, le 17 juin 1850, un vote de blâme contre lord Palmerston, à propos des affaires de Grèce [4], le Cabinet assuma la

1. *Mirror of Parliament*, 1835, p. 2946.
2. Hansard, vol. CL, p. 182.
3. Idem, vol. LXXV, p. 892.
4. Idem, vol. III, p. 1332 et CXII, p. 107 et 739, et vol. CXIX, p. 13.

responsabilité des actes incriminés et il en fut de même, le 19 février 1852, lorsque la Chambre des communes fut saisie d'une proposition de censure contre lord Clarendon, vice-roi d'Irlande [1].

Il n'y a pas eu, depuis le commencement du siècle, un seul cas de mise en accusation d'un ministre, à l'exception de celui de lord Melville, premier lord de l'Amirauté, qui fut d'ailleurs acquitté des charges portées contre lui [2]. On a recours aujourd'hui à un moyen moins rigoureux, quoique aussi efficace, celui des votes de censure. En 1806, lord Saint-Vincent fut accusé de négligence, mais la Chambre repoussa la motion de blâme et lui vota même des remerciements. En 1809, le duc d'York fut contraint de se retirer, et, en 1810, le comte de Chatham fut censuré par la Chambre. Le chancelier lord Eldon fut également attaqué en 1825, à la Chambre des communes et, deux fois encore, en 1844 et en 1845, sir James Graham, ministre de l'Intérieur [3], et lord Stanley, ministre des colonies [4], eurent à défendre leurs actes devant la même assemblée. Plus récemment, un des lords de l'Amirauté, M. Stansfeld, compromis en 1858 dans une tentative d'assassinat contre l'Empereur Napoléon, ayant été vivement critiqué à ce propos, fut forcé de donner sa démission, quoique la motion de blâme eût été rejetée à la majorité de neuf voix [5].

Quant à la durée de la responsabilité des ministres,

1. Hansard, vol. CXIX, p. 764.
2. *State trials*, année 1805, vol. XXIX, p. 549.
3. Hansard, vol. LXXIV, p. 236.
4. Idem, vol. LXXVIII, p. 896.
5. Idem, vol. CLXXIV, p. 396.

les conclusions suivantes ont été adoptées en 1855, par la Chambre des communes, sur le rapport présenté au nom de la commission d'enquête sur la guerre d'Orient : « Un nouveau ministère ne peut être considéré comme responsable des actes commis par l'un de ses membres, sous une précédente administration ; les seuls moyens d'atteindre un ministre coupable sont la mise en accusation parlementaire, le vote d'une adresse à la Couronne pour obtenir que son nom soit rayé de la liste des conseillers privés, ou enfin les poursuites judiciaires [1]. »

En réalité, l'opinion publique considère aujourd'hui que, dans des cas d'une gravité exceptionnelle, la censure et la chute du pouvoir sont des châtiments suffisants pour punir les ministres coupables d'erreur ou de négligence [2].

Les conseillers de la Couronne sont responsables de leurs actes devant le Parlement, mais la jurisprudence admet qu'ils ne peuvent être condamnés par les tribunaux, à raison des avis qu'ils donnent au Souverain. Outre que ces avis doivent légalement demeurer secrets, il est évident que des raisons d'ordre public ne permettent pas à la justice d'entrer dans l'examen des actes légalement accomplis par un ministre, dans l'exercice de ses fonctions. Assurément, disait le lord président, lorsqu'il commentait cette jurisprudence, dans le jugement d'un procès intenté par M. Gidley à lord Palmerston, « on peut présumer que les causes dans lesquelles le demandeur aurait tort seraient perdues pour

1. Todd, *Parliamentary government*, II, 385.
2. Macaulay, *Essays*, vol. I, p. 204.

lui, tandis que celles dans lesquelles il aurait raison seraient jugées en sa faveur; cependant le fait d'être indéfiniment exposé à une quantité illimitée de procès empêcherait toute personne prudente ou capable d'accepter des fonctions publiques qui l'exposeraient à un tel péril [1]. » Mais les ministres peuvent toujours être attaqués en raison d'actes personnels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

C'est là, du reste, une question de mesure et de jurisprudence. Tout citoyen peut attaquer le premier lord de la Trésorerie ou chacun des ministres devant les tribunaux ordinaires, en matière civile, comme en matière criminelle. Il n'y a pas, en Angleterre, un tribunal des conflits toujours prêt à rendre, sous forme d'arrêts, des services au pouvoir. Aucune autorisation préalable n'est exigée et la justice, dans sa souveraine indépendance, tient la balance égale entre le plus puissant et le plus humble des sujets [2]. Elle sait protéger le ministre contre des attaques passionnées ou téméraires, mais elle sait aussi réprimer tout abus de pouvoir.

On a dit bien souvent que le Souverain règne et ne gouverne pas et que le premier ministre gouverne sans régner, on pourrait ajouter qu'en Angleterre la loi règne et gouverne à la fois : elle seule possède la réalité de cette chose qu'on nomme le pouvoir absolu, et tout Anglais répète : *omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus*.

1. *Foster and Finlason*, III, p. 535.
2. Tout récemment encore le président du *board of trade* a été poursuivi en justice par des armateurs, dont il avait retenu les vaisseaux dans des conditions que ceux-ci considéraient comme illégales.

Cette servitude là, c'est à la fois la conséquence et la condition indispensable de la vraie liberté, et c'est parce qu'elle s'y soumet que l'Angleterre réalise cette belle parole de Platon : « Partout où la loi est souveraine, je vois, avec le salut public, l'assemblage de tous les biens que les dieux ont jamais versés sur les États [1]. »

1. *Les lois*, livre IV.

CHAPITRE XVI

LES MINISTRES CHEFS DES ADMINISTRATIONS

I. Nomination des Ministres. — II. Le lord haut trésorier. — III. Le lord haut amiral. — IV. Le lord haut chancelier. — V. Les secrétaires d'État.— VI. Les Ministres secondaires. — VII. Les administrateurs de l'Ecosse et de l'Irlande. — VIII. Émoluments des Ministres. — IX. La formation des hommes d'État.

I. — NOMINATION DES MINISTRES.

J'ai exposé, dans le précédent chapitre, le rôle collectif des ministres en leur qualité de conseillers du Souverain et de membres du Cabinet ; j'arrive à considérer celui qu'ils remplissent individuellement, comme chefs des grandes administrations de l'État.

Si le Cabinet est une institution relativement moderne, il y a toujours eu des ministres. Leurs titres ont varié, aussi bien que leur nombre, et c'est précisément à cette diversité d'origine qu'il faut attribuer les anomalies nombreuses de l'organisation actuelle. Le mot de *ministre* n'a pas de signification légale, il ne figure dans aucun document officiel. Le Souverain a simplement des conseillers, qui exercent, en son nom, le pouvoir exécutif et qui sont responsables, à la fois, des avis qu'ils lui donnent et de leurs actes personnels. En fait, cependant, l'expression de *ministres de Sa Majesté* est con-

sacrée par l'usage, mais on l'emploie dans un sens plus ou moins large. On s'en sert pour désigner tantôt les membres du Cabinet, tantôt les hommes politiques placés à la tête des grandes administrations de l'État ; quelquefois on la complète par un mot et l'on nomme ministres du Cabinet (*Cabinet ministers*) les hommes d'État qui ont entrée au Conseil.

Le Souverain était, jusqu'au XIII[e] siècle, absolument libre dans le choix de ses ministres, mais, pendant la minorité de Henri III [1], le Conseil du royaume nomma les grands officiers de l'État et, même après la majorité du Roi, il émit la prétention, sinon de les choisir, du moins de confirmer la nomination du justicier, du trésorier et du chancelier.

Plus tard, en 1244, les barons répondirent à une demande de subsides, en se plaignant de la mauvaise administration des ministres [2] et, quelques années plus tard, ils demandèrent que le justicier, le chancelier et le trésorier fussent désormais nommés, conformément à l'*ancien usage* [3], avec le consentement du Conseil du royaume. En 1248, le Conseil se plaignit encore de ce que le Roi n'avait pas, suivant la coutume de ses prédécesseurs, pris leur avis sur la nomination de ces trois grands officiers [4]. Mais ce fut particulièrement à la fin du siècle

1. M. Stubbs considère comme probable que « cette minorité contribua à établir l'idée de la Monarchie limitée; la théorie que le Roi ne peut mal faire, et que ses ministres seuls sont responsables devant le pays, remonte probablement aussi à cette époque, pendant laquelle les ministres étaient effectivement nommés par le Conseil national. » (*Constitutional history*, II, 41.)

2. Mathieu Pâris, p. 572.

3. Ralph de Néville, évêque de Chichester, avait été fait chancelier en 1223, *assensu totius regni*.

4. Mathieu Pâris, p. 646.

suivant que le Parlement, alors complètement organisé, intervint dans ces nominations.

En 1380, les Communes demandèrent que les cinq principaux officiers de la maison du Roi, c'est-à-dire le chancelier, le trésorier, le garde du sceau privé, le chambellan et l'intendant fussent nommés dans le Parlement et reconnus, en présence des Communes, en qualité de seuls conseillers du Roi, non destituables jusqu'au Parlement suivant. Richard II fit une réponse évasive et ne donna pas suite à leur demande. Mais, en 1387, le Parlement réclama le renvoi du comte de Suffolk, lord chancelier. Le Roi répondit qu'il « ne renverrait pas, pour le plaisir des Chambres, le dernier marmiton de sa cuisine », mais il fut, en définitive, forcé de céder et de se rendre au Parlement, où Suffolk fut destitué et mis en accusation [1]. Enfin, en 1390, le chancelier, le trésorier et les membres du Conseil se démirent de leurs charges, en déclarant se soumettre au jugement des Chambres, dans le cas où l'on aurait quelque motif d'accusation contre eux. Les Communes reconnurent qu'ils avaient rempli fidèlement leur devoir et le Roi leur rendit leurs postes, en constatant qu'il conservait intact le droit de changer, à son gré, ses serviteurs [2].

Pendant la cinquième année du règne de Henri IV, la Chambre des communes demanda que certains conseillers du Souverain fussent écartés. Le Roi, étant venu au Parlement, excusa ses ministres, assurant qu'il ne connaissait aucun motif qui pût nécessiter leur éloignement : il ajouta que, cependant, « étant bien persuadé que les

1. Knyghton, dans *Twysden X script*, col. 2680.
2. *Rot. parl.*, Richard II, p 258.

Lords et les Communes n'exigeraient rien qui ne fût pour son intérêt et pour celui de son royaume, il enjoignait à ces personnes de sortir de son palais [1]. »

Il est à peine nécessaire de dire que les Rois et Reines de la maison de Tudor n'admirent aucune intervention dans le choix de leurs ministres, que les tentatives du Parlement ne furent pas renouvelées, enfin que chacun des serviteurs de la Couronne resta complètement indépendant de ses collègues. On en pourrait dire autant des Stuarts. Si l'influence croissante du Parlement restreignit, en fait, la liberté du Souverain, après la Révolution de 1688, son droit ne fut cependant pas mis en question; il fut, à maintes reprises, affirmé et exercé, ainsi que je l'ai dit en traitant du Cabinet.

Les ministres sont nommés par le Souverain, sur la proposition du premier ministre : en réalité, celui-ci désigne ses collègues et le Chef de l'État ne fait, la plupart du temps, que ratifier ses propositions. Sa liberté est, d'ailleurs, assez restreinte, car on a déjà vu qu'il est forcé de les choisir parmi les membres du Parlement [2], et il doit donner une part à peu près égale, dans cette répartition, à chacune des deux Assemblées, en ayant soin de tenir compte des usages qui veulent que certaine situation, telle que celle de président du Conseil, soit confiée à un lord, telle autre, comme celle de chancelier de l'Échiquier, à un membre de la Chambre Basse. Il doit, en outre, en distribuant les postes secondaires, faire en sorte que les départements

1. *Rot. parl.*, 5, Henri IV, p. 525.
2. Voir ci-dessus, ch. xv, p. 453.

dont le chef siège à la Chambre des lords, aient un représentant dans la Chambre des communes et *vice-versa* [1], car les ministres n'ont entrée que dans celle des Assemblées dont ils font partie. Enfin, sans parler des questions de convenances et d'aptitudes personnelles et de la nécessité de confier certains services à des hommes spéciaux, il est tenu de faire une part aux diverses nuances de son parti et de réserver plusieurs situations aux représentants de l'Écosse et de l'Irlande.

Les places auxquelles un premier ministre est appelé à pourvoir, lorsqu'il arrive aux affaires, sont au nombre de quarante-cinq, sans compter les emplois de *naval lords* de l'Amirauté, qui ne sont pas confiés à des membres du Parlement [2]. Sur ce nombre, il y a huit postes spéciaux à l'Irlande et à l'Écosse ; pour le surplus, on peut établir cinq catégories :

1° Les ministres placés à la tête des neuf principales administrations de l'État, et ayant nécessairement entrée au Conseil : ce sont les premiers lords de la Trésorerie et de l'Amirauté, le lord président du Conseil, les cinq secrétaires d'État et le chancelier de l'Échiquier.

2° Les chefs des cinq administrations secondaires,

1. Ainsi, par exemple, dans le Cabinet actuel les ministres des affaires étrangères et des Indes sont des Pairs, les sous-secrétaires d'État sont membres de la Chambre des communes. Les ministres de la guerre et des colonies appartiennent a cette dernière Assemblée, les sous-secrétaires d'Etat sont membres de la Chambre des lords, etc.

2. Le premier ministre pourvoit également à la nomination des titulaires de dix charges de Cour, qui sont celles de lord sénéchal, lord chambellan, maître des écuries, maître des chasses, trésorier, contrôleur, vice-chambellan, capitaine des *gentlemen*, capitaine des *yeomen*, maîtresse des robes, plus huit places de *lord in waiting* ou de *groom in waiting*. Voir ch. XII.

savoir : les présidents du *board of trade* et du *local government board*, le *postmaster general*, le premier commissaire des travaux publics et le chancelier du duché de Lancastre, auxquels il faut ajouter le lord du sceau privé. Ceux-ci ne font pas régulièrement partie du cabinet : deux ou trois d'entre eux y ont généralement entrée, mais ils n'y siègent jamais tous à la fois.

3° Les jurisconsultes, qui sont le lord haut chancelier, l'attorney général et le solicitor général.

4° Les douze membres du Parlement qui tiennent le second rang dans l'une des administrations et qui la représentent généralement dans celle des assemblées à laquelle n'appartient pas leur chef hiérarchique. Ce sont : le vice-président du Conseil pour l'instruction publique, les cinq sous-secrétaires d'État, les secrétaires de la Trésorerie, de l'Amirauté, du *board of trade* et du *local government board*.

5° Les sept titulaires d'emplois de moindre importance, savoir : les trois *junior lords* de la Trésorerie, le *civil lord* de l'Amirauté, le *paymaster general*, le juge *advocate general*, le *surveyor general of ordnance* et le secrétaire financier de la guerre.

La forme de la nomination est différente pour les divers ministres. Les premiers lords de la Trésorerie et de l'Amirauté, le chancelier de l'Échiquier, le lord lieutenant d'Irlande et le *postmaster general* sont nommés par lettres patentes scellées du grand sceau. La nomination du lord haut chancelier, du lord du sceau privé et des secrétaires d'État résulte de la remise qui leur est faite, par le Souverain, des sceaux dont ils sont respectivement chargés. Le lord

président du conseil, le président du *board of trade*, le président du *local government board*, baisent simplement la main de Sa Majesté : cet acte suffit pour les investir des fonctions qu'ils sont appelés à exercer.

Je n'ai pas à décrire ici l'organisation des administrations publiques; ce sera l'objet d'un autre ouvrage; mais il est cependant nécessaire de donner quelques détails succincts, pour faire connaître la situation des principaux personnages de l'État et pour aider à comprendre la nature de leurs fonctions. Il est certain, en effet, que l'on pourrait facilement s'y tromper : le lecteur français ne saurait deviner, par exemple, que le ministre de l'agriculture porte le titre de chancelier du duché de Lancastre, que le lord président du Conseil est le ministre de l'instruction publique, et autres anomalies du même genre.

En principe, trois grands services : les finances, la marine et la justice, sont dirigés par de hauts dignitaires : le lord haut trésorier, le lord haut amiral et le lord haut chancelier. Cinq autres : les affaires étrangères, l'intérieur, la guerre, les colonies et les Indes, sont placés sous l'autorité de secrétaires d'État. Trois administrations : celles du commerce, de l'instruction publique et de l'agriculture, sont gérées par des comités du Conseil privé : une autre, celle du gouvernement local, est confiée à un conseil spécial : enfin, plusieurs services moins importants tels que les postes, les domaines, les travaux publics, etc., ont à leur tête des fonctionnaires nominalement placés sous l'autorité de la Trésorerie. Quant aux affaires d'Écosse et d'Irlande, elles sont, en partie, dirigées par des départements spéciaux.

Voilà donc, sans même tenir compte de ce qui concerne ces deux dernières parties du royaume, cinq catégories principales d'administrations et, comme si ce n'était pas assez, on rencontre, dans l'organisation de chacune d'elles, de notables différences.

II. — LE LORD HAUT TRÉSORIER.

De toutes les administrations publiques, celle que l'on considère comme la plus importante est celle des finances ou de la Trésorerie. A sa tête est légalement placé un haut fonctionnaire, nommé lord haut trésorier. Ce titre est probablement aussi ancien que l'existence du trésor royal, c'est-à-dire que la Monarchie. Sous les Rois normands, le Trésorier gardait le trésor de la Couronne, qui était conservé à Winchester; il tenait une sorte de Cour, dite de l'Échiquier, où il recevait les comptes des shériffs. Ces fonctions étaient généralement confiées à un ecclésiastique; elles étaient remplies, sous Henri Ier, par Roger, évêque de Salisbury et, sous Étienne, ce même évêque et Guillaume de Pont-de-l'Arche sont désignés sous le nom de *custodes thesaurum regalium*. Le chambellan vérifiait les comptes et sa charge, comme celle du trésorier, était, jusqu'au XIIIe siècle, transmissible par voie de vente, le titulaire payant à son prédécesseur une rente ou une somme d'argent [1].

A mesure que les revenus de la Couronne augmentaient, l'importance des fonctions de trésorier devenait

1. Stubbs, *Constitutional history*, I, 353.

plus considérable et sir John Dynham, qui les occupait, à l'avènement de Henri VII, fut créé pair et reçut le titre de lord haut trésorier. De 1501 à 1547, le duc de Norfolk et son fils furent successivement lords haut trésoriers; sous Édouard VI, le duc de Somerset et le marquis de Winchester portèrent ce même titre, qu'Élisabeth conféra successivement à Burleigh, puis à Buckhurst qui fut nommé comte de Dorset.

Les Stuarts, pour la première fois, mirent ces fonctions *en commission :* en 1612, le comte de Salisbury fut remplacé par plusieurs commissaires, puis ceux-ci cédèrent la place au comte de Suffolk, en 1614. Il y eut une nouvelle commission, de 1618 à 1620, époque où la charge de lord haut trésorier fut confiée à lord Mandeville. Cranfield et Ley lui succédèrent et furent successivement créés : le premier, comte de Middlesex, le second, comte de Marlborough. Charles Ier eut, pour lords hauts trésoriers, Weston, Juxton et lord Cottington et, deux fois, en 1635 et en 1641, il mit cet emploi en commission.

Après la Restauration, Charles II confia successivement la dignité de lord haut trésorier au comte de Southampton, à lord Clifford, à Latimer, qu'il créa comte de Danby, mais il eut recours, comme ses prédécesseurs, au système des commissions, qui fut également adopté sous Jacques II. Guillaume III ne rétablit pas le poste de lord haut trésorier, mais la Reine Anne le confia, le 10 mai 1702, à lord Godolphin et, le 30 juillet 1714, deux jours avant sa mort, au duc de Shrewsbury, qui fut le dernier personnage honoré de ce titre. A partir de l'avènement de

Georges Ier, les fonctions de lord haut trésorier ont toujours été exercées par plusieurs commissaires [1].

Le Conseil ou *board* de la Trésorerie se compose de cinq membres, qui portent officiellement le titre de « *lords commissaires chargés d'exécuter les fonctions de lord haut trésorier* » et qui sont : le premier lord de la Trésorerie, le chancelier de l'Échiquier et trois autres membres, que l'on nomme les *junior lords*.

Le Roi présidait jadis le Conseil de la Trésorerie, mais Georges III cessa d'y assister et, depuis le milieu du XVIIIe siècle, c'est le premier lord qui le préside habituellement.

Le premier lord est presque toujours le premier ministre et le *leader* du parti auquel il appartient, soit à la Chambre Haute, soit, le plus souvent, à la Chambre des communes. En général, il s'occupe fort peu des finances et se borne à remplir la très rude tâche de présider le Conseil des ministres, de diriger la marche du Gouvernement et celle du Parlement. Il arrive cependant parfois qu'un homme d'État particulièrement robuste se charge véritablement de l'administration financière; dans ce cas, il assume sur sa tête les doubles fonctions de premier lord de la Trésorerie et de chancelier de l'Échiquier [2]; il reçoit alors, outre son traitement, la moitié de la somme à laquelle s'élèvent les émoluments de cette dernière fonction [3].

1. *Materials for the history of public departments*, printed for H. M. stationery office, 1846.

2. C'est ce qui est arrivé plusieurs fois en ce siècle. M. Canning, en 1827, Sir Robert Peel, en 1834-35 et plus récemment M. Gladstone, du 28 avril 1880 au 20 décembre 1882, ont cumulé les deux fonctions.

3. J'ai indiqué, dans le précédent chapitre, les noms des premiers lords de la Trésorerie (p. 461, note).

Le second lord de la Trésorerie est le chancelier de l'Échiquier qui est, en fait, le véritable ministre des finances. C'est lui qui est personnellement responsable, devant le Parlement, de toute l'administration de la Trésorerie [1], qui prépare le budget, fixe avec ses collègues des divers départements le chiffre des crédits à demander, propose les voies et moyens propres à y faire face, dirige et contrôle l'ensemble de l'administration financière du pays et tranche toutes les difficultés qui peuvent s'élever entre l'État et les citoyens, relativement aux questions de recettes et de dépenses [2].

Parmi les principaux personnages ayant successivement rempli les fonctions de chancelier de l'Échiquier, il faut citer : Pitt, Addington, S. Perceval, Vansittart, G. Canning, sir Robert Peel, sir G. Cornewall Lewis, Disraëli et M. Gladstone. Lorsque le premier lord de la Trésorerie fait partie de la Chambre des pairs, le chancelier de l'Échiquier est, presque toujours, le *leader* de la Chambre des communes.

Quant aux *junior lords*, M. Canning disait que « leur rôle consiste à *faire une Chambre,* à *garder une Chambre*, et à applaudir les ministres[3] ». Les deux premières fonctions ayant été confiées au secrétaire parlementaire de la Trésorerie, les *junior lords* n'ont conservé que la troisième, et un ministre déclarait, en 1861, qu'ils n'ont absolument aucune attribution administrative[4]. Les *junior lords* sont choisis parmi les membres

1. *Report on official salaries*. Évidence, 308, etc.
2. Thomas, *Exchequer of England*, p. 102.
3. *Report on the Board of Admiralty*, 1861, p. 132.
4. Lord Llanover, *Report of the committee on miscellaneous expenditure*, 1860. — Evidence, 1370.

du Parlement[1]. Ils reçoivent les députations, assistent aux séances des comités parlementaires, enfin, ils signent beaucoup de pièces officielles et trouvent, dans l'exercice de leurs fonctions, le moyen de faire leur éducation politique. Ils prêtent, d'ailleurs, un utile concours au *whip* principal de leur parti. En fait, plusieurs hommes politiques considérables ont débuté dans leur carrière par ces modestes fonctions.

Il y a trois secrétaires principaux à la Trésorerie. Le secrétaire parlementaire et le secrétaire financier sont choisis parmi les membres de la Chambre des communes et se retirent lorsque le Cabinet vient à changer. Leur position est considérable; elle est généralement regardée comme la plus importante après celle de ministre. Leur rôle est, d'ailleurs, tout différent ; le dernier s'occupe surtout d'affaires, le premier principalement de politique. Le véritable chef de la partie technique et administrative est le secrétaire permanent, dont les fonctions n'ont rien de politique et qui conserve les traditions de ce grand service.

Le rôle de la Trésorerie est considérable et son action s'exerce directement ou indirectement sur l'ensemble de tous les services publics. Elle est le centre du mouvement financier du pays. Préparer le budget, discuter, avec chaque département ministériel, le montant des

1. Todd dit qu'on fait habituellement en sorte de choisir l'un d'eux parmi les représentants d'Angleterre, l'autre parmi ceux de l'Écosse et le troisième parmi ceux de l'Irlande (*Parliamentary government*. II, 451). Le fait est que lord Derby ayant nommé, en 1858, deux lords anglais et un irlandais, des plaintes très vives s'élevèrent de la part des membres écossais et satisfaction leur fut donnée, l'an suivant; mais cette règle n'est pas générale et elle semble à peu près abandonnée aujourd'hui.

sommes à y inscrire ou des crédits supplémentaires à réclamer, pourvoir à la création des ressources nécessaires pour l'établissement ou le remaniement des impôts ; régler le mouvement des fonds, en un mot, diriger l'ensemble de la politique financière du Gouvernement, tel est son rôle principal et direct : c'est un véritable ministère du trésor public.

En dehors des services secondaires qui sont légalement placés sous son autorité, quoique ayant, en réalité, une certaine indépendance, l'action indirecte de la Trésorerie se fait sentir dans toutes les branches du service public, par suite du contrôle qu'elle exerce sur les dépenses, du droit de *veto* qu'elle peut opposer à toute demande d'augmentation de crédits et de la nécessité où se trouve placé chaque ministre d'obtenir sa sanction, pour les concessions de pensions ou pour certaines autres mesures ayant pour effet d'affecter, à un degré quelconque, l'équilibre du budget.

L'importance de la Trésorerie est, à la fois, constatée et augmentée par ce fait qu'elle est presque toujours dirigée par le premier ministre, qui a une autorité particulière pour faire prévaloir sa volonté sur celle de ses collègues. Si l'on ajoute que le Parlement lui-même n'a pas la faculté d'augmenter le chiffre des crédits proposés par le Gouvernement et que, d'un autre côté, il est presque sans exemple que les Chambres refusent de voter les sommes demandées, on peut se faire une juste idée du rôle considérable réservé au personnage qui se trouve placé à la tête de l'administration des finances.

On aura, sans doute, remarqué la série de fictions qui

caractérisent l'organisation de la Trésorerie. Théoriquement, elle doit être dirigée par le lord haut trésorier, mais, au lieu de conférer ce titre à un homme d'État, on nomme, pour exécuter les fonctions qu'il comporte, une Commission de cinq membres, légalement égaux, le premier ayant sur les autres un simple droit de préséance. En fait, le premier lord s'occupe à peu près de tout, excepté des finances, les trois *junior lords* sont des subordonnés, ayant une situation très inférieure à celle des secrétaires, dont ils sont hiérarchiquement les supérieurs, et il y a un véritable ministre des finances, qui est le chancelier de l'Echiquier. On ne veut pas nommer un lord haut trésorier et l'on prend la précaution de diviser le pouvoir, mais cette division est purement fictive et il existe, en réalité, un seul ministre ; seulement il porte un autre titre, il ne prend, en son nom, aucune décision, toutes ses communications sont faites au nom de *My lords* et la tradition est sauvée.

On va retrouver la même anomalie dans une autre administration dont l'importance est au moins égale.

III. — LE LORD HAUT AMIRAL.

La marine est l'intérêt vital de l'Angleterre. Sa flotte est, à la fois, son instrument de conquête et de défense ; c'est sur elle que repose la sécurité, l'existence même de l'empire britannique. Dès 1385, le commandement des vaisseaux était confié à un lord haut amiral, dont les fonctions étaient fréquemment remplies par un Prince, et que le Souverain lui-même se réservait par-

fois d'exercer en personne[1]. Toutefois, il n'y avait pas, avant le XVIe siècle, d'administration spécialement chargée des affaires maritimes, et ce fut seulement en 1512 que Henri VIII fonda l'amirauté. En 1636, pour la première fois, Charles Ier constitua un Conseil d'amirauté ou, pour parler le langage officiel, mit l'amirauté en commission. Après la Restauration, Charles II donna le titre de lord haut amiral à son frère le duc d'York, qui le conserva lorsqu'il monta sur le trône, sous le nom de Jacques II; mais l'amirauté fut de nouveau confiée à des commissaires en 1690 [2], et, depuis lors, cette organisation a toujours subsisté, si ce n'est pendant deux courtes périodes : en 1702, le comte de Pembroke fut nommé lord haut amiral et remplacé, quatre mois après, par le prince Georges de Danemark, mari de la Reine Anne, qui conserva ce titre jusqu'à sa mort; enfin, plus récemment, le duc de Clarence, qui a régné, plus tard, sous le nom de Guillaume IV, a été nommé lord haut amiral en 1827 et a gardé ces fonctions pendant près de deux ans. Sauf ces exceptions, l'administration de la marine a toujours été confiée, depuis deux siècles, à un Conseil d'amirauté, qui se compose aujourd'hui d'un premier lord et de cinq *junior lords*, dont quatre dits *naval lords* appartenant à la marine et le cinquième, dit *civil lord*, choisi parmi les membres du Parlement. Il y a, en outre, deux secrétaires; l'un permanent, l'autre parlementaire.

Le premier lord de l'amirauté fait toujours partie du cabinet et a, en réalité, toute autorité sur les autres

1. *Report on the Board of Admiralty*, 1831. — *Common papers*. V, 41.
2. Acte 2, Guillaume et Marie, 2e session, ch. 2.

lords : ces fonctions ne sont jamais confiées à un marin, mais à un membre de l'une des deux Chambres. Tout le personnel de la marine est sous ses ordres, mais lui-même est légalement subordonné aux secrétaires d'État, particulièrement à celui de la guerre[1].

Le titre de premier lord a été porté, en ce siècle, par le vicomte Melville, lord Mulgrave, le duc de Clarence, sir James Graham, le duc de Somerset, sir John Pakington, MM. Childers, Goschen, Smith, le comte de Northbrook, etc.

IV. — LE LORD HAUT CHANCELIER.

Le troisième des grands dignitaires chargés de hautes fonctions, et le seul dont le titre soit habituellement conféré aujourd'hui, est le lord haut chancelier. L'usage de mettre la Chancellerie en commission comme la Trésorerie ou l'Amirauté, semble tombé en désuétude, du moins n'y en a-t-il pas eu d'exemple depuis 1850.

Les fonctions de chancelier ont été créées sous le règne d'Édouard le Confesseur. Elles étaient généralement conférées à un ecclésiastique, qui faisait partie de la maison royale et avait place parmi les grands dignitaires[2]. Le chancelier était, en quelque sorte, le chef de toutes les administrations et parvenait généralement à la dignité épiscopale. Ses fonctions furent parfois con-

1. *Evidence of the duke of Newcastle on the Sébastopol committee*, 1854-55, IX, part. 2, p. 112.
2. Stubbs, *Constitutional history*, I, 352.

fondues, à partir de la conquête, avec celles du *justiciarius* ou du gardien du grand sceau.

Le *justiciarius* ou grand juge était le principal ministre des Rois normands. Ce titre était originairement conféré à la personne qui exerçait les fonctions de vice-roi ou de régent, pendant l'absence du Souverain; il fut porté par William Fitz-Osborn et par Odon de Bayeux, pendant que Guillaume I[er] se trouvait sur le continent. en 1067. Sous Guillaume II, les fonctions de *justiciarius* devinrent permanentes et furent exercées tantôt par des laïques, tantôt par des évêques. Elles furent supprimées au XV[e] siècle et celles de gardien du grand sceau furent confondues, sous Élisabeth, avec celles de lord haut chancelier [1].

La situation de chancelier a une importance extrêmement considérable. Celui qui l'occupe a rang immédiatement après les Princes de la famille royale et l'archevêque de Cantorbéry, c'est-à-dire avant l'archevêque d'York et les ducs. Il est, *ex officio*, président de la Chambre des lords, mais il ne fait pas nécessairement partie de cette Assemblée, et c'est seulement depuis le commencement du XVII[e] siècle que l'on a pris l'habitude de lui conférer une pairie. Il doit être présent à toutes les séances, quels que soient ses autres devoirs et, en 1722, le lord chancelier Macclesfield fut blâmé par la Chambre pour avoir été absent, quoiqu'il alléguât pour excuse qu'il avait été retenu par le Roi [2]. La règle est cependant moins stricte aujourd'hui et il

1. Acte 5, Élisabeth, ch 18.
2. Campbell, *Lives of the chancellors*, vol IV, p. 384.

lui est permis de se faire remplacer par le président des comités.

Le lord chancelier est le gardien du grand sceau de l'État [1], fonction qui a une grande importance en Angleterre, où, suivant une vieille maxime légale, le Roi ne peut ni donner, ni prendre autrement que par *record* [2]. L'usage du sceau a été introduit par Édouard le Confesseur. Ce précieux objet était jadis conservé par le Roi lui-même; il fut plus tard confié au chancelier, auquel Henri Ier accorda, comme droit de garde, cinq *shillings* par jour, outre une pinte et demie de vin de Bordeaux, une grosse chandelle de cire et quarante bouts de chandelle pour sa maison. Il n'y a qu'un seul sceau [3], qui est fabriqué au commencement du règne de chaque Monarque et qui est considéré comme l'emblème de la souveraineté, *clavis regni*, le seul instrument par lequel la volonté royale puisse être exprimée, dans les occasions solennelles. Tout document qui en est revêtu est regardé comme contenant l'expression formelle de l'approbation de la Couronne. Aussi considère-t-on comme étant d'ordre constitutionnel le principe que le grand sceau ne peut être employé par une personne autre que celle qui en est légalement chargée, et que ce gardien est personnellement responsable de l'apposition du sceau, sans pouvoir

1. Acte 5, Élisabeth, ch. 18.

2. Les plus anciens *records* existant sont ceux du temps d'Édouard I. Pour les règnes antérieurs, on ne possède guère que le livre rouge de l'Échiquier et d'anciennes collections de parchemins provenant de la maison royale et dans lesquels on rencontre un bizarre mélange de calendriers et de pièces de vers, à côté des apophthegmes d'Aristote ou d'un traité d'onomancie permettant de prévoir le résultat d'un procès au moyen des lettres composant les noms des deux parties, etc.

3. Acte 6, Anne, ch. 41. — 39 et 40, Georges III, c7.

alléguer pour excuse l'ordre même du Souverain [1].

Le grand sceau ne peut cependant être apposé que sur cet ordre exprès et toutes les nominations, concessions ou autres actes sont adressés au lord haut chancelier revêtus du sceau privé, qui constitue pour lui l'autorisation d'apposer le grand sceau [2]. Toute pièce, même revêtue de la signature royale et du sceau privé, est incomplète si elle ne porte pas le grand sceau [3]. Lord Campbell raconte, dans son histoire des chanceliers, que lord Yorke, ayant été élevé à la pairie, en 1770, mourut avant que le grand sceau eût été apposé sur les lettres patentes, toutes les autres formalités ayant été, d'ailleurs, accomplies sans aucune exception : par le seul fait de cette omission, son fils ne put hériter de la pairie [4].

Le lord haut chancelier fait toujours partie du Conseil privé et il est regardé comme l'un des plus importants conseillers de la Couronne. Il est également la plus haute autorité judiciaire du pays; il est visiteur de tous les hôpitaux et collèges de fondation royale, et tuteur légal, au nom du Souverain, des enfants et des aliénés. C'est lui qui rend les ordonnances de convocation et de prorogation du Parlement. Il préside la haute cour de Chancellerie et dispose de tous les bénéfices ecclésiastiques réservés à la Couronne [5]. C'est sur sa proposition

1. Campbell, *Lives of the chancellors*, vol. I, p. 23.
2. Acte 27, Henri VIII, ch. 11.
3. Sir Harris Nicolas, *Proceedings of the privy council*, vol. VI, p. 183, etc.
4. Campbell, *Lives of the chancellors*, vol. V, p. 416.
5. Georges II essaya, mais en vain, de lui enlever ce patronage : le chancelier King résista et finit par avoir gain de cause. (Campbell, *Lives of the chancellors*, vol. IV, p. 604.)

que le Souverain nomme les juges des Cours supérieures et il choisit directement les juges des Cours de comté, que la loi lui permet de révoquer, en cas d'incapacité ou de mauvaise conduite [1].

Les magistrats ou juges de paix sont nommés par le Souverain, sur la proposition du lord chancelier, qui ne fait, en général, que ratifier les présentations des lords lieutenants. Le lord chancelier nomme les magistrats des bourgs, sur la proposition du secrétaire d'État de l'intérieur [2]. Il a le droit formel, et sans appel, de révoquer tous les magistrats. Son traitement, jadis très considérable, est aujourd'hui réduit au chiffre de deux cent cinquante mille francs, mais le chancelier a droit, lorsqu'il cesse ses fonctions, à une pension viagère de cent vingt-cinq mille francs, quelle que soit la durée de ses services.

On voit, d'après cette énumération, tout ce qu'a d'anormal la position du lord haut chancelier. Il est, à la fois, juge, ministre et président de la Chambre des lords. En qualité de juge, il devrait être inamovible, mais comme ministre, il doit résigner ses fonctions, lorsque le Cabinet dont il fait partie se retire. En qualité de président de la Chambre Haute, il devrait être élu par cette assemblée et n'appartenir ostensiblement à aucun parti : comme membre du Cabinet, il est nommé par le Souverain et est essentiellement l'homme d'un parti.

Cette situation unique, la plus élevée des récompenses à laquelle puissent aspirer l'activité, l'adresse et le talent, est exclusivement réservée aux légistes. On disait

1. Actes 9 et 10, Victoria, ch. 95, sect. 9.
2. Todd, *Parliamentary government*, vol. II, p. 695.

jadis, en France, que tout simple soldat a, dans sa giberne, un bâton de maréchal de France ; on peut dire, en Angleterre, que tout avocat porte, sous sa perruque, une chance de s'asseoir sur le sac de laine. « Pour parvenir à ce sommet, disait lord John Russell, il ne faut ni distinction de naissance, ni influence de relations, on n'y saurait arriver que par le mérite et par le travail et il peut être atteint par le fils d'un ramoneur [1]. »

La liste des lords chanceliers, depuis le commencement du siècle, contient seize noms, qui tous sont connus et dont quelques-uns sont illustres : ce sont les lords Eldon, Erskine, Lyndhurst, Brougham, Cottenham, Truro, Saint-Léonards, Cranworth, Chelmsford, Campbell, Westbury, Cairns, Hatherley, Selborne, Halsbury et Herschell.

Au-dessous du lord chancelier, sont les deux jurisconsultes de la Couronne, l'*attorney* général et le *solicitor* général, représentants du Souverain devant les Cours de justice, et conseillers légaux du Gouvernement : tous deux sont choisis parmi les avocats les plus éminents, faisant partie de la Chambre des communes ; ils ont, d'ailleurs, le droit de continuer à plaider devant les tribunaux, pour les parties privées, à la condition toutefois que ce ne soit pas dans un procès contre la Couronne. Le *solicitor* général est habituellement nommé *attorney* général, lorsque l'emploi devient vacant, et l'*attorney* général est considéré comme ayant une sorte de droit de préférence sur le poste de président des Cours supérieures [2].

1. *Essai sur le gouvernement*, p. 34.
2. *Report from the select committee on official salaries*, 1850.

Quant au lord du sceau privé, il n'a guère d'autres fonctions que de placer, une ou deux fois chaque semaine, le sceau privé sur un certain nombre de brevets et sur les pièces transmettant, au lord haut chancelier, l'ordre du Souverain d'apposer le grand sceau sur un acte. Ses attributions ont été récemment définies par une loi[1]. Il fait généralement partie du Cabinet, dans lequel il est quelquefois chargé d'attributions spéciales, il supplée ses collègues du ministère, en cas de maladie ou d'absence et suit, au Parlement, la discussion de certains bills. Ce titre est souvent donné à un homme d'État que le premier ministre désire appeler au sein du Cabinet et qui ne peut, à raison de son âge ou de sa santé, remplir des fonctions plus actives.

V. — LES SECRÉTAIRES D'ÉTAT.

Dans les premiers temps de la Monarchie normande, le Roi avait, auprès de lui, un ecclésiastique, qui lui servait de secrétaire et qui expédiait ses ordres : on le désignait sous le titre de *clerk*, qui se rencontre fréquemment dans les actes des règnes de Jean-sans-Terre et de Henri III[2]. C'est en 1253, pour la première fois, qu'un document désigne John Maunsell sous le nom de secrétaire[3]. Le rôle de ce personnage était considérable; tantôt Édouard Ier l'envoyait en Espagne pour

1. Actes 14 et 15, Victoria, ch. 82.— *Report on the office of privy seal commons papers*, 1849, vol. XXII, p. 453.
2. *Privy council proceedings*, VI, p. 98.
3. Rymer, *Fœdera*, I, 480.

négocier une alliance, tantôt il le chargeait de se rendre à Rome pour traiter avec le Pape [1].

A partir du règne d'Édouard IV, le secrétaire siégea parfois au Conseil privé [2]; il en devint membre permanent. à partir du règne de Henri VI, et on lui donna rang immédiatement après le médecin du Roi. Plus tard, Richard III lui assigna une place entre le contrôleur de la maison royale et le chancelier du duché de Lancastre et lui permit de siéger, à la Chambre Haute, sur le *woolsack* [3].

L'importance de ces fonctions augmenta singulièrement, sous les Tudors. Henri VIII, pour la première fois, renonça à l'ancien usage de choisir le secrétaire parmi les membres du clergé; il prit un laïque, auquel il conféra le titre de principal secrétaire; il lui fit également attribuer le rang de baron [4] et décida qu'il serait *ex officio* conseiller privé. Le Roi nomma même, à la fin de l'année 1539, un second secrétaire, auquel il donna un rang et une situation analogues [5]. A partir de ce moment, l'un des secrétaires suivit le Souverain dans ses voyages, tandis que l'autre restait à Londres, et assistait au Conseil privé. Chacun d'eux avait entrée dans les deux Chambres et devait siéger alternativement dans l'une et dans l'autre Assemblée [6].

1. Acte 6, Édouard Ier, 1278.
2. En 1407. William Hatclyffe est nommé « our-secretary and councillor ». — Harris Nicolas, *Observations on the office of secretary of state*. London, 1837.
3. Statut du 28 avril 1539.
4. Acte 31, Henri VIII, ch. 10.
5. Les deux principaux secrétaires étaient Thomas Wriottesley et Ralph Sadleyr. Le warrant qui les nomme a été publié dans les *State papers*, vol. I, p. 623.
6. Harris Nicolas. *Observations*, etc., p. 37.

Édouard VI nomma un troisième secrétaire, en 1553[1]. Élisabeth n'en eut qu'un seul, sir William Cecil, et c'est vers la fin de son règne, au mois de février 1601, que ce personnage est, pour la première fois, désigné sous le titre de secrétaire d'État [2]. Jacques I[er] nomma deux secrétaires d'État et ce nombre ne fut modifié que sous le règne de la Reine Anne, qui en créa un troisième, spécialement chargé des affaires d'Écosse. Georges I[er] choisit, en 1723, un quatrième secrétaire d'État, mais deux de ces postes furent supprimés, en 1740.

Jusqu'en 1782, les deux secrétaires d'État s'occupaient respectivement des affaires du nord et du sud de l'Europe, mais, à cette époque, on modifia cet arrangement; l'un des secrétaires fut chargé des affaires étrangères, l'autre des affaires intérieures. Un troisième poste fut créé, le 11 juillet 1794, pour l'administration de la guerre, à laquelle on joignit, en 1801, celle des colonies [3]. Ces deux services ayant été séparés, en 1854, le nombre des secrétaires d'État se trouva porté à quatre [4]. Il est de cinq, depuis 1858, époque où la suppression de la compagnie des Indes a nécessité la création d'un nouveau département [5].

Quel que soit leur nombre, les secrétaires d'État sont légalement considérés comme ne faisant qu'un; la plupart des actes du Parlement confèrent des pouvoirs à l'un des principaux secrétaires d'État de Sa Majesté, sans

1. *Privy council proceedings*, VII, 248.
2. *Privy council proceedings*, VI, 129. La patente de création est le plus ancien document de cette sorte; elle figure au *Rot. parl.*, 20. Élisabeth, part. 10.
3. *Annual register*, LVIII, 36.
4. Acte 18 et 19, Victoria, ch. 117.
5. Acte 21 et 22, Victoria, ch. 106.

autre désignation, et chacun peut, en toute occasion, remplacer ses collègues. Tout acte de la Couronne doit être contresigné par l'un de ces hauts fonctionnaires. Suivant une règle uniformément suivie, un secrétaire d'État accompagne toujours le Souverain dans ses voyages, et l'un, au moins, d'entre eux, doit être constamment présent dans la capitale [1]. Le nombre des secrétaires d'État pouvant siéger, à la fois, dans la Chambre des communes a été fixé à trois en 1854 [2], et à quatre en 1858 [3]; il est donc indispensable que l'un d'eux, au moins, soit choisi parmi les pairs.

Ainsi qu'on l'a dit précédemment, les cinq secrétaires d'État sont respectivement chargés de la direction des départements des affaires étrangères, de l'intérieur, de la guerre, des colonies et de l'Inde.

Le département des affaires étrangères (*foreign department* ou *foreign office*) a presque toujours été confié à un pair, remplissant quelquefois le rôle de *leader* du parti, et le plus souvent celui de *leader* de la Chambre des lords. Sur la liste des hommes d'État qui ont occupé ce poste, figurent entre autres les noms de lord Palmerston [4], lord Aberdeen, lord Malmesbury, lord John Russell, lord Clarendon, lord Derby, lord Granville et lord Salisbury.

Le ministre est assisté d'un sous-secrétaire d'État parlementaire, d'un sous-secrétaire d'État permanent et de deux sous-secrétaires d'État adjoints, sous les ordres

1. *Report on official salaries*, 1850. — Évidence, 1237.
2. Acte 18 et 19, Victoria, ch. 10.
3. Acte 21 et 22, Victoria, ch 106.
4. Pair irlandais et siégeant à la Chambre des communes.

desquels sont placés un certain nombre de *clerks* de divers rangs [1].

Le secrétaire d'État de l'intérieur *(secretary of state for the home department)* a, dans ses attributions, une série de services de nature très diverse. Grâce, d'une part, au système de décentralisation, qui laisse aux autorités locales une grande indépendance, de l'autre, à celui de la législation par *bills* privés, qui remet au Parlement le soin de trancher une quantité de questions, le nombre des affaires soumises au Gouvernement est relativement minime. Toutes celles qui touchent à l'administration locale sont, d'ailleurs, de la compétence d'un département spécial, le *local government board*. Le *home office* est particulièrement chargé de veiller au maintien de l'ordre public et de la tranquillité du pays, de l'application des lois criminelles, en tant qu'il s'agit de l'exercice du droit de grâce, de l'organisation des tribunaux de police, du service des prisons et de l'exécution des traités d'extradition. Il a un droit spécial de contrôle sur l'administration de la police de Londres. S'il ne remplit pas complètement les fonctions de ministre de la justice, dont une partie est exercée par le lord chancelier, le ministre de l'intérieur est chargé, en revanche, de plusieurs attributions, qui sembleraient devoir appartenir au *board of trade :* l'inspection des usines et ateliers, des substances explosives, des pê-

1. La liste complète du personnel, ainsi que l'organisation de l'administration des affaires étrangères, sont données en grand détail, par une publication annuelle, dite *foreign office list*.

cheries et des cimetières; il doit également veiller à l'exécution des lois contre les mauvais traitements infligés aux animaux, contre la *pollution* des cours d'eau et contre l'ivrognerie.

Les fonctions de secrétaire d'État pour l'intérieur ont été remplies par des hommes d'État considérables, depuis le commencement du siècle. On peut citer, notamment, les noms de lord Sidmouth, sir Robert Peel, le marquis de Lansdowne, lord Melbourne, sir J. Graham, sir George Grey, sir H. Walpole, lord Palmerston, sir G. C. Lewis, lord John Russell, M. Bruce, aujourd'hui lord Aberdare, et M. H. Matthews, le premier catholique qui ait été nommé secrétaire d'État.

Au-dessous du ministre, sont deux sous-secrétaires d'État, l'un parlementaire, l'autre permanent, un sous-secrétaire d'État adjoint et trois *clerks* principaux.

L'administration des affaires coloniales était autrefois confiée à un comité du Conseil privé, dit : Conseil des possessions extérieures, qui fut réuni plus tard au Conseil du commerce. A la suite de la déclaration de l'indépendance des États-Unis, le service colonial fut placé sous les ordres du ministre de l'intérieur, puis on créa, en 1801, un ministère de la guerre et des colonies, dont les attributions ont été divisées, à l'époque de la campagne de Crimée. Les fonctions de secrétaire d'État des colonies [1] consistent surtout dans l'exercice d'un contrôle général sur l'ensemble des possessions britanni-

1. Tous les détails relatifs à l'organisation du service se trouvent dans une publication faite annuellement sous le titre de *colonial office list*.

tion est dirigée par le président, qui exerce seul l'autorité ministérielle et qui fait généralement partie du Cabinet. Immédiatement au-dessous de lui, sont deux secrétaires : l'un parlementaire, l'autre permanent, qui remplissent les fonctions de sous-secrétaires d'État, quatre secrétaires-assistants, chargés de diriger respectivement les services des ports, de la marine, des chemins de fer et de la comptabilité, et un chef du département commercial.

Les attributions du président du *board of trade* sont aussi variées qu'importantes. Elles comprennent les ports, les phares, le pilotage, les pêcheries, les quarantaines, les poids et mesures, tout ce qui concerne la marine marchande et l'émigration, les chemins de fer et tramways, les compagnies d'éclairage au gaz ou par l'électricité, ainsi que les compagnies d'alimentation en eau, les sociétés anonymes, les expositions, la propriété littéraire, les traités de commerce et les tarifs des douanes, la législation des banqueroutes, la statistique générale, etc., etc.

Le comité du Conseil pour l'instruction publique (*committee of council on education*) est d'origine relativement récente. Établi en 1839, pour répartir les encouragements que l'État s'était décidé à donner aux sociétés privées, qui jusqu'alors avaient seules soutenu et favorisé la création des écoles, il a vu son importance s'étendre avec une extrême rapidité. Il n'est, en effet, aucune matière dans laquelle l'intervention du Gouvernement se soit fait plus largement sentir depuis un demi-siècle. La législation sur l'instruction primaire n'existait pas; elle a été créée d'abord, puis sans cesse remaniée. L'État, qui ne donnait pas un *shilling* de

subvention, dépense aujourd'hui plus de cent millions par an. et le budget de l'instruction publique forme, à lui seul, un volume spécial des dépenses du service civil. Le département de l'Éducation n'a d'action directe que sur l'Angleterre; l'Écosse et l'Irlande ayant des administrations spéciales. Outre l'instruction primaire, il a, dans ses attributions, les écoles d'art et de sciences, l'école des mines et les musées. Un vice-président choisi parmi les conseillers privés membres du Parlement, et un secrétaire permanent dirigent l'administration, sous les ordres du lord président du Conseil.

Enfin, le comité de l'agriculture, dont l'importance est moindre, est placé, comme celui de l'instruction publique, sous l'autorité directe du président du Conseil, mais dirigé, en fait, par un personnage, qui porte le titre de chancelier du duché de Lancastre et qui consacre à l'étude des questions agricoles les nombreux loisirs que lui laisse la sinécure dont il est investi.

Quant au Conseil du gouvernement local (*local government board*), jadis connu sous le nom d'administration de la loi des pauvres, c'est un type *sui generis* d'administration. A sa tête est un président, qui fait généralement partie du Cabinet et qui est toujours choisi parmi les membres du Parlement, mais qui n'est pas nécessairement conseiller privé, puisque le Conseil qu'il est censé présider n'est pas, comme ceux du commerce, de l'instruction publique et de l'agriculture, un comité du Conseil. En fait, le soi-disant Conseil ne s'assemble jamais et le président dirige seul l'administration, avec l'aide de deux secrétaires, l'un parle-

ques, la nomination des gouverneurs, l'approbation ou le rejet des lois votées par les Parlements locaux, l'examen des mesures qui affectent la constitution des colonies, et leur défense tant au point de vue militaire et maritime qu'à celui des intérêts commerciaux et internationaux. Deux sous-secrétaires d'État, l'un parlementaire et l'autre permanent, et trois sous-secrétaires d'État adjoints dirigent l'administration, sous les ordres du ministre. Les principaux titulaires du département des colonies, depuis sa création en 1854, ont été sir George Grey, Sidney Herbert, lord John Russell, lord Derby, lord Lytton, le duc de Newcastle, le comte Granville et le comte de Kimberley.

Le département de la guerre est chargé, comme l'indique son nom, de tout ce qui concerne l'armée ; il a bien souvent changé de mains et, en moins de quatre-vingt-dix ans d'existence, il a eu quarante titulaires. La plupart des hommes politiques, dont le nom a marqué dans l'histoire du siècle, y ont successivement passé : le marquis de Londonderry, le comte de Liverpool, le comte de Ripon, le comte de Derby, lord Palmerston, lord Aberdeen, le marquis de Normanby, lord John Russell, M. Gladstone, lord Grey, le duc de Newcastle, Sidney Herbert, sir G. Cornewall Lewis et le marquis de Hartington. Deux sous-secrétaires d'État sont attachés à l'administration de la guerre : l'un permanent, l'autre parlementaire ; il y a aussi un secrétaire dit *financier*. Ces deux derniers fonctionnaires sont choisis parmi les membres du Parlement [1].

1. Une publication faite annuellement, l'*army list*, indique exactement tout ce qui concerne l'organisation du service.

Enfin le cinquième et dernier département est celui des Indes, créé en 1858, qui est spécialement chargé de tout ce qui concerne l'immense empire asiatique de l'Angleterre. Il a été successivement dirigé par le comte de Grey, le duc d'Argyll, le marquis de Salisbury, le comte de Kimberley, le marquis de Hartington, etc. Le ministre a, sous ses ordres, un sous-secrétaire d'État parlementaire et un sous-secrétaire d'État permanent.

VI. — LES MINISTRES SECONDAIRES.

Le troisième type d'administration est celui des comités du Conseil privé, dont l'un a, dans ses attributions, le commerce, l'autre, l'instruction publique, et le troisième, d'origine toute récente, les questions relatives à l'agriculture. Chacun de ces comités a une organisation différente.

Le plus ancien est celui du commerce, connu sous le nom de *board of trade*[1]. Créé en 1660 par Charles II, puis supprimé en 1675, rétabli de nouveau en 1695, et de nouveau dissous en 1782, il a été définitivement reconstitué en 1786, mais l'administration des colonies, dont ce Conseil était chargé, lui a été enlevée, lors de la création du ministère spécial.

En droit, le *board of trade* n'est qu'un comité du Conseil privé, composé d'un président, du lord haut chancelier, du premier lord de la Trésorerie, des cinq secrétaires d'État, du *speaker*, etc., mais, en fait, tous ces personnages ne s'assemblent jamais et l'administra-

1. Je me permets de renvoyer, pour de plus amples détails, à mon ouvrage sur le régime des travaux publics en Angleterre, vol I, p. 161.

à ce pays. Une loi récente[1] a créé un secrétaire pour l'Écosse (*secretary for Scotland*[2]) faisant fonction de ministre spécialement chargé des affaires relatives à l'assistance publique, à l'instruction publique, à la police, aux pêcheries, aux prisons, aux foires et marchés, aux routes et ponts, à la navigation et aux taxes locales, etc.

Le *lord advocate* et le *solicitor general* pour l'Écosse, tous deux choisis parmi les membres du barreau écossais faisant partie du Parlement, sont les jurisconsultes de la Couronne, pour cette partie du royaume.

Le lord lieutenant général et gouverneur général, parfois aussi désigné sous le nom de vice-roi d'Irlande, est toujours choisi parmi les membres de la Chambre des pairs et la loi exige qu'il appartienne à l'Église protestante[3]. Il est assisté d'un Conseil privé, dont il prend les avis pour le gouvernement du pays, dans lequel il représente le Souverain. L'administration intérieure et la police de l'Irlande sont placées sous ses ordres.

Le secrétaire en chef est son premier ministre et jouit d'une autorité considérable; il est habituellement choisi parmi les membres de la Chambre des communes et fait, en général, partie du Cabinet. En réalité, c'est lui

1. Acte 48 et 49, Victoria, ch. 61.
2. Quoiqu'on lui donne parfois, dans certains documents, le titre de secrétaire d'État, ce fonctionnaire n'a en réalité que le titre de secrétaire.
3. Acte 10, Georges IV, ch. 7.

qui administre et le rôle de lord lieutenant est surtout représentatif [1].

Le système judiciaire de l'Irlande est analogue à celui de l'Angleterre, mais le pays a ses Cours spéciales, dont le premier magistrat est un lord haut chancelier, ayant, en ce qui concerne l'administration de la justice, la même situation que celui d'Angleterre, mais ne faisant presque jamais partie du Cabinet et n'ayant plus à présider la Chambre des lords, depuis que cette Assemblée a été supprimée par l'acte d'Union. Un *attorney general* et un *solicitor general* sont les juriconsultes de la Couronne, en Irlande.

VIII. — ÉMOLUMENTS DES MINISTRES.

Peut-être n'est-il pas hors de propos, après avoir exposé la position officielle des ministres, d'indiquer quelle est leur situation matérielle. Sous ce rapport, les inégalités sont très grandes : la tendance générale, depuis le début du siècle, a d'ailleurs été de réduire le montant des traitements et de supprimer les droits connus sous le nom de *fees* ou de *gratuities*, que beaucoup de fonctionnaires percevaient jadis, en sus de leurs émoluments [2].

Le lord lieutenant d'Irlande, dont la situation est exceptionnelle, puisqu'il représente la Couronne, avec le titre officieux sinon officiel de Vice-Roi, a un traitement

1. Dans ces dernières années cependant, le Vice-Roi a parfois administré en personne et a même fait partie du Cabinet.

2. Voir, pour la comparaison des traitements, aux dates respectives de 1780, 1830 et 1850, *Parliamentary papers. Official salaries ; report from select committee*, 1850, n° 11.

fixe de 500.000 francs. Le lord chancelier d'Angleterre touche 250.000 francs, savoir 150.000 francs comme président de la cour de Chancellerie et 100.000 francs en qualité de président de la Chambre des lords. Le lord chancelier d'Irlande reçoit 200.000 francs.

Le premier lord de la Trésorerie, le chancelier de l'Échiquier et les cinq secrétaires d'État ont un traitement de 125.000 francs, le premier lord de l'Amirauté et le secrétaire en chef pour l'Irlande touchent 112.500 francs, le *postmaster general* vient ensuite, avec des émoluments de 62.500 francs.

Les autres ministres, y compris le lord président du Conseil, le président du *board of trade* et celui du *local government board*, le chancelier du duché de Lancastre, le premier commissaire des travaux publics et le secrétaire pour l'Écosse reçoivent uniformément cinquante mille francs.

En ce qui concerne les fonctionnaires de second ordre, il y a trois chiffres différents : Le vice-président du Conseil pour l'instruction publique, les secrétaires de la Trésorerie et de l'Amirauté et le juge avocat général touchent 50.000 francs. Les sous-secrétaires d'État parlementaires, les secrétaires parlementaires du *board of trade* et du *local government board* reçoivent 37.500 francs, enfin les *junior lords* de la Trésorerie et le *civil lord* de l'Amirauté ont seulement 25.000 francs.

Quant aux jurisconsultes de la Couronne, leurs traitements fixes sont très inégaux : l'attorney général d'Angleterre reçoit 175.000 francs, celui d'Irlande 64.500 francs, le solicitor général d'Angleterre tou-

che 150.000 francs, celui d'Écosse, 23.000 francs, celui d'Irlande 44.000 francs, le *lord advocate* d'Écosse a 60.000 fr. ; mais, sans parler du produit de leur clientèle privée qu'il leur est permis de conserver, ils perçoivent certains droits de consultation et autres, qui augmentent singulièrement ces chiffres.

La plupart des ministres n'ont pas de résidence officielle. Le premier lord de la Trésorerie occupe, à *Downing Street*, une modeste maison, et le premier lord de l'Amirauté jouit, à Whitehall, d'un hôtel qui n'a rien de somptueux; leurs collègues ne sont pas logés aux frais de l'État [1]. Le vaste bâtiment dans lequel sont aujourd'hui installés les départements des affaires étrangères, des colonies, de l'intérieur et des Indes, contient quelques salons assez vastes, meublés avec une extrême simplicité et éclairés au gaz, dans lesquels certains ministres, particulièrement celui des affaires étrangères, donnent, en de rares occasions, telles que l'anniversaire de la naissance de la Reine, de grandes réceptions officielles. A cette exception près, les ministres qui croient devoir exercer l'hospitalité le font dans leur domicile privé.

On voit que le chiffre des émoluments n'est pas fixé conformément aux règles de la hiérarchie, puisque des fonctionnaires d'un ordre inférieur reçoivent un traitement égal ou même supérieur à celui de ministres plus haut placés. On ne peut également s'empêcher de reconnaître que les traitements, sauf ceux du lord chancelier et des jurisconsultes, sont généralement modes-

1. Le lord lieutenant et le secrétaire en chef ont des résidences officielles à Dublin.

tes et tout à fait insuffisants pour permettre à un homme d'État sans fortune de tenir un rang en rapport avec la situation qu'il occupe.

IX. — LA FORMATION DES HOMMES D'ÉTAT.

Tels sont les agents, qui, placés à la tête des grands services publics, dirigent, sous l'autorité du Souverain, l'administration de l'empire britannique. Je voudrais, après les avoir fait connaître, ajouter quelques mots pour expliquer comment se forment la plupart des hommes d'État anglais. En parcourant la liste de ceux qui ont, à diverses époques, occupé les postes ministériels, on est frappé de quatre choses : de l'absence d'hommes spéciaux; de l'extrême jeunesse et de l'extrême vieillesse de beaucoup d'hommes d'État, de la multiplicité des changements de ministres dans chaque département, enfin de la diversité des fonctions successivement remplies par le même personnage. C'est ainsi que lord Palmerston a été, tour à tour, ministre de la guerre, de l'intérieur, des affaires étrangères et premier lord de la Trésorerie; lord Russell a rempli successivement les trois dernières fonctions; lord Granville a été vice-président du *board of trade*, payeur des forces, trésorier de la marine, chancelier du duché de Lancastre, président du Conseil, secrétaire d'État des affaires étrangères puis des colonies; M. Childers a été premier lord de l'Amirauté, chancelier de l'Échiquier, ministre de la guerre et de l'intérieur; lord Aberdeen a été premier lord de la Trésorerie, secrétaire d'État des affaires étrangères, de la guerre et des colonies; M. Gladstone a été

président du *board of trade*, ministre de la guerre et des colonies, chancelier de l'Échiquier et premier lord de la Trésorerie.

En ce qui concerne les changements, je constate que, depuis le commencement du siècle, il y en a eu trente-trois pour le poste de chancelier de l'Échiquier, trente-cinq pour celui de ministre des affaires étrangères, trente-quatre pour celui de secrétaire d'État de l'intérieur, quarante-quatre pour celui de ministre des colonies[1].

Quant à l'âge des ministres, on peut constater que chaque Cabinet contient des vieillards et des hommes très jeunes. Pitt était premier ministre à vingt-trois ans. Fox avait vingt-un ans quand il fut nommé lord de l'Amirauté; lord Castlereagh remplissait, à vingt-sept ans, les fonctions de secrétaire en chef pour l'Irlande; sir Robert Peel et lord Palmerston étaient ministres avant vingt-cinq ans; le marquis de Lansdowne à vingt-six ans; lord Derby, le *leader* du parti tory et son fils actuellement vivant, lord Ripon, M. Gladstone à trente-deux ans; Canning, lord John Russell, lord Granville de trente-trois à trente-huit ans. Et l'on a vu, d'un autre côté, dans presque toutes les administrations, des septuagénaires et des octogénaires : lord Palmerston et lord Derby, lord Clarendon et le marquis de Lansdowne, lord Lyndhurst et lord Saint-Léonards, lord Eldon et le duc de Wellington, M. Disraëli et M. Gladstone.

1. Le nombre des titulaires a été un peu moindre, le même poste ayant été, plusieurs fois, occupé après un intervalle par un ministre qui l'avait déjà rempli antérieurement; ainsi M. Gladstone a été, quatre fois, chancelier de l'Échiquier (1852, 1859, 1873, 1880), etc.

Quant à l'absence d'hommes spéciaux, elle est également frappante [1]. Jamais on ne voit un officier à la tête du ministère de la guerre ou un marin chargé de l'administration de la marine. On ne trouve pas davantage, au ministère des Indes ou des colonies, d'anciens gouverneurs généraux ; c'est très exceptionnellement qu'un diplomate a le portefeuille des affaires étrangères. Les finances ne sont pas gérées par banquier, ni le commerce par un négociant ou par un ingénieur [2]. Qu'un colonel fasse partie d'un Cabinet, on le trouvera placé à la marine [3], ou à la chancellerie du duché de Lancastre [4], un libraire sera premier lord de l'Amirauté [5], etc.

Tout cela montre que la situation des ministres anglais est très différente de celle de leurs collègues des autres pays. On vise à obtenir moins des hommes d'affaires que des hommes d'État et cela est, d'ailleurs, une absolue nécessité, étant données les conditions du gouvernement. Les ministres sont, en effet, obligés d'assister aux séances du Parlement, c'est-à-dire que, chaque semaine, ils ont quatre séances de soir et de nuit, dont la durée moyenne est de sept à huit heures, plus une séance de jour, sans parler des comités des deux Chambres, qu'ils ont parfois à présider et de la préparation des réponses à faire aux questions qui leur sont journellement posées. Ils ont, en outre, d'assez fréquents conseils de

1. Sauf, bien entendu, en ce qui concerne le lord haut chancelier qui, étant juge, doit nécessairement être un légiste.

2. On a vu que les services de la navigation, des chemins de fer, etc., dépendent du ministère du commerce.

3. En 1885, le colonel Stanley.

4. De 1874 à 1880, le colonel T. C. Taylor.

5. De 1877 à 1880, M. Smith, le libraire du Strand et le propriétaire de toutes les bibliothèques de chemins de fer.

Cabinet. Ajoutez à cela qu'après avoir passé une partie de la nuit au Parlement, ils ne peuvent évidemment travailler beaucoup, le matin, qu'ils ont à s'occuper de leurs électeurs et à paraître quelquefois au milieu d'eux, qu'ils sont fréquemment obligés d'assister à des banquets ou autres réunions et d'y prendre la parole ; qu'ils ont, sans cesse, à recevoir les communications de leurs collègues. En réalité, le temps qu'ils peuvent employer à l'examen des affaires de leurs départements est assez minime : il a donc fallu trouver un arrangement qui tînt compte de cette situation.

Voici les moyens employés : on épargne aux ministres la perte de temps occasionnée par les signatures : c'est à peine s'ils en donnent parfois quelques-unes, la plupart des pièces sont signées par un sous-secrétaire d'État ou par un secrétaire. Ils ne sont pas absorbés par de nombreuses et interminables audiences ; très exceptionnellement ils reçoivent une députation, mais pas de solliciteurs, ni d'importuns. En ce qui concerne les affaires, presque toutes celles qui touchent à des intérêts particuliers et un grand nombre de questions locales sont tranchées par des comités parlementaires et réglées par des actes privés, ce qui diminue, dans une très large mesure, la responsabilité et les attributions des ministres. Les chefs des grandes administrations ont enfin, pour les seconder, d'abord un collaborateur politique généralement choisi par eux et jouissant de leur confiance, auquel ils peuvent abandonner le soin de traiter certaines questions, et surtout un collaborateur permanent, sous-secrétaire d'État ou secrétaire, homme considérable, vieilli sous le harnais.

mais n'ayant aucun rôle politique, gardien vigilant de la tradition, répertoire vivant des précédents, connaissant à la fois le personnel et les affaires. Au-dessous de ces fonctionnaires supérieurs, on trouve, dans chaque département, sous le modeste titre de *clerks*, une série d'employés ayant fait leur carrière dans cette même administration, dont ils parcourent tous les grades et absolument étrangers à la politique. Tout le personnel du service civil, aujourd'hui recruté au moyen d'examens ouverts à tous, est généralement excellent et dévoué à ses devoirs.

Le rôle du ministre se trouve ainsi très simplifié. Il examine les affaires exceptionnellement importantes, les questions de principes, les mesures qui doivent faire l'objet de lois et être soumises au Parlement, mais il n'entre pas dans le détail des questions courantes, pour lesquelles il s'en rapporte absolument à ses subordonnés. Il est bien moins un ministre *administrateur* qu'un homme politique *surveillant* un grand service public, couvrant de sa responsabilité de nombreux agents, mais ne traitant guère personnellement que les questions qui peuvent engager cette responsabilité devant le Parlement. Cela explique comment un spécialiste n'est pas nécessaire pour diriger, dans ces conditions, un ministère et cela aide également à comprendre la multiplicité des changements.

C'est une étude intéressante que celle de la formation des hommes d'État. En général, ils entrent jeunes au Parlement : s'ils sont lords, ils siègent à la Chambre Haute, dès l'âge de vingt-un ans ; s'ils sont destinés à le devenir, ils se font nommer, du vivant de leur père,

membres de la Chambre des communes : c'est là qu'ils débutent et qu'ils commencent leur éducation politique. C'est aussi là que restent ceux qui n'ont point la perspective de succéder à une pairie. En tout cas, ils entrent jeunes au Parlement : Fox y était à vingt ans, sir Robert Peel, lord John Russell et lord Derby, son rival, à vingt-un ans, Pitt, Canning, lord Palmerston, lord Derby (actuellement vivant), l'ancien marquis de Lansdowne, lord Granville, à vingt-deux ans, M. Gladstone, à vingt-trois ans, etc.

Dès qu'un jeune homme semble prendre son rôle au sérieux, qu'il fait preuve d'intelligence, qu'il montre une certaine facilité de parole, le premier ministre jette aussitôt les yeux sur lui, l'observe, et bientôt le met à l'essai. On lui confie un poste secondaire de lord de la Trésorerie, de secrétaire d'une administration, de sous-secrétaire d'État, et on le voit à l'œuvre. Si l'expérience n'est pas heureuse, le jeune député ne monte pas plus haut et reste sur le second banc [1] ; on l'élimine poliment, par prétérition, lors de la formation du ministère suivant. Si les débuts promettent, on saisit la première occasion d'un remaniement ministériel pour faire franchir au débutant un nouveau degré. On l'appelle généralement à un petit ministère : le commerce, le gouvernement local, les travaux publics, les postes, etc., avec ou sans siège dans le Cabinet. Dans cette nouvelle étape, l'homme donne sa mesure. Est-il destiné à raser la terre, il demeure dans ces fonctions relativement modestes; est-il destiné à planer, il est appelé au sommet

1. On appelle, à la Chambre des communes, le banc de devant (*front bench*) celui du *leader* et des ministres.

de la hiérarchie et devient secrétaire d'État, premier lord de l'Amirauté, ou chancelier de l'Échiquier. Celui qui, parvenu à ces sommets, s'y montre hors de pair, arrive à gouverner son pays, comme premier ministre.

Voici donc tout ensemble l'une des causes et l'un des avantages de ces perpétuels changements de ministres, que j'ai précédemment signalés. Ce système d'essai et, si l'on peut ainsi parler, d'initiation graduelle produit, d'ailleurs, un autre résultat également heureux. Grâce à lui, tout homme politique connaît, sinon d'une façon très approfondie, du moins d'une manière suffisante, les affaires de plusieurs départements, il sait plus de choses, il est plus compétent pour discuter les questions qui peuvent se présenter au Cabinet, pour offrir à ses collègues des avis utiles. Un ministre débutant et, par conséquent, inexpérimenté, est certain de rencontrer, parmi ses collègues, un ou plusieurs hommes qui ont, avant lui, administré le service dont il est chargé. Leur présence est une garantie pour le Cabinet, parce qu'il y a là un contrôle utile, elle est une sécurité pour le novice, qui trouve à ses côtés un conseil et, au besoin, un critique bienveillant.

Il me reste à parler de cette heureuse circonstance que, dans un ministère, les extrêmes se touchent. Lorsqu'au mois d'octobre 1809, lord Palmerston, âgé de vingt-cinq ans à peine, entra, comme ministre de la guerre, dans le Cabinet de l'infortuné Perceval, il se trouva le collaborateur de ministres, dont plusieurs avaient été les collègues de Pitt et qui, tous, connaissaient les hommes et les choses du XVIII[e] siècle. Lui-même, encore

ministre cinquante-six ans plus tard, mourait octogénaire, en octobre 1865, entouré de collègues appartenant à des générations plus jeunes. Quand M. Gladstone, ayant déjà occupé plusieurs emplois secondaires, devint, à trente-deux ans, ministre du commerce, il avait à côté de lui lord Lyndhurst, âgé de soixante-douze ans; devenu, peu après, ministre des colonies, il siégeait auprès de lord Palmerston et de lord John Russell, ces deux vétérans de la politique. Récemment, M. Gladstone, presque octogénaire, était chef d'un gouvernement, dans lequel se trouvaient des hommes n'ayant pas la moitié de son âge, tels que lord Roseberry, etc.

C'est ainsi que le présent est relié au passé, que l'esprit de routine et l'esprit d'initiative se tempèrent mutuellement, que les traditions se conservent, que la prudence modère la témérité, que l'expérience instruit l'inexpérience, que se forment les hommes d'État, d'abord disciples pour devenir un jour maîtres. Rien n'est livré au hasard et, si Dieu seul peut donner le génie, le système anglais développe, du moins, deux qualités qui, peut être, valent encore mieux en politique : l'expérience et le sens pratique.

CHAPITRE XVII

LES MINISTRES CHEFS DE PARTI

I. Origine des partis. — II. Les partis au XVIIIe siècle. — III. Les partis au XIXe siècle. — IV. Situation actuelle des partis. — V. Les leaders des partis.

I. — ORIGINE DES PARTIS.

Jusqu'à présent, j'ai considéré les ministres agissant collectivement comme membres du Cabinet et isolément comme chefs des grandes administrations de l'État. J'aborde l'étude de leur troisième rôle, celui de chefs de l'un des partis entre lesquels se partagent les hommes politiques et les électeurs.

Les auteurs qui ont traité la question de l'origine des partis sont loin de s'accorder sur l'époque à laquelle il convient de la faire remonter. Les uns la placent au milieu du XVIe siècle, les autres à la fin du XVIIe. Ces divergences tiennent surtout au point de vue différent sous lequel on envisage l'existence des courants divers d'opinion, qui se peuvent produire dans une assemblée.

Il y a toujours eu et il y aura toujours, dans les pensées humaines, deux dispositions contraires : c'est le propre de certains esprits de se laisser séduire par le charme de l'habitude, tandis que d'autres sont plus sensibles à l'attrait de la nouveauté. Chacune des tendan-

ces poussée à l'extrême constitue un égal danger. « Il y a, disait lord Palmerston, deux sortes de révolutionnaires dans le monde. Ce sont d'abord les hommes violents, à têtes chaudes et écervelées, qui courent aux armes, qui renversent les gouvernements établis et qui, sans songer aux conséquences de leurs actes, sans mesurer les difficultés, ni consulter leurs forces, inondent de sang leur pays et attirent les plus cruelles catastrophes sur leurs compatriotes. Tels sont les révolutionnaires de la première classe. Mais il y a des révolutionnaires d'un autre genre, ce sont les hommes aveugles, animés de vieux préjugés, retenus par de fausses appréhensions, qui s'opposent au courant du progrès, jusqu'à ce que le mécontentement s'accumule et, par sa pression irrésistible, détruise les barrières et fasse table rase des institutions, qu'au moyen d'innovations opportunes on aurait rendues fortes et durables[1]. »

Le propre de la Constitution anglaise est d'assurer une égale influence aux hommes qui représentent les deux courants d'opinion, de leur offrir une tribune qui permet au pays d'entendre leurs arguments, de se prononcer sans équivoque et de faire prévaloir sa volonté. Ainsi se trouve conjuré le double péril que présentent l'ardeur des innovations et l'amour de la routine. Le Gouvernement et l'opposition *de* la Reine (et non pas *à* la Reine) constituent deux puissances, qui traitent d'égal à égal ; sur cette longue route de la vie d'un peuple, l'une pousse en avant le char de l'État, l'autre sert de frein et modère l'allure de la course :

1. Débat sur la politique étrangère, 25 juin 1850. — Hansard, vol. CXII, page 432.

sans la première, ce serait l'immobilité; sans la seconde, ce seraient les catastrophes.

Sir Erskine May[1], adoptant la théorie de Hume, fait remonter à l'époque de la réforme l'origine des partis. Il en trouve la trace sous le règne d'Élisabeth, alors que les puritains luttèrent si énergiquement contre les prérogatives de la Couronne. Lord John Russell[2] la place sous le règne de Jacques Ier, quand Sandys, Coke, Selden et Pym devinrent les chefs de la première opposition parlementaire organisée. A cette époque, dit-il, « les *tories*[3] voulaient augmenter, le plus possible, la prérogative royale. Ils n'allaient assurément pas jusqu'à encourager le Souverain à violer la loi, mais, dans les limites de la légalité, ils considéraient comme utile au bien public que cette prérogative ne trouvât aucun obstable. Les *whigs*, au contraire, s'occupaient plus du peuple que du Souverain et ils étaient toujours disposés à mettre obstacle à tout exercice, même légal, de la prérogative, qui leur semblait simplement imprudent ou inopportun et à faire prévaloir la ligne politique qu'ils considéraient comme la plus avantageuse au pays ».

Suivant Macaulay[4], c'est seulement en 1641 que l'on peut reconnaître l'existence de deux grands partis représentés par les *cavaliers* et les *têtes rondes*, dont le premier conflit important eut lieu, le 22 novembre 1641, quand l'opposition demanda que la Chambre des

1. *Constitutional history*, II, ch. 7.
2. *British Government and Constitution* ch. XVII.
3. Les noms de *tories* et de *whigs* n'existaient pas encore, lord Russell les emploie pour mieux exprimer sa pensée.
4. Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, I, Introduction.

communes votàt une remontrance au Roi, énumérant les fautes de son administration et exprimant la méfiance que le peuple éprouvait pour sa politique.

Beaucoup d'autres auteurs ne font pas remonter au delà de la Restauration l'origine des deux partis [1]. Les opinions qui séparaient les hommes politiques n'étaient pas bien tranchées encore, à ce moment et les convictions étaient souvent intéressées. Mme de Sévigné écrivait à sa fille, le 20 avril 1672 : « Barillon s'en va... son emploi est admirable, cette année; il mangera cinquante mille francs, mais il sait bien où les prendre. » Et, en effet, l'ambassadeur de France, dans une de ses dépêches, rend compte de l'emploi des sommes par lui distribuées aux membres du Parlement qui se montraient favorables aux idées de la Cour de France [2].

Le premier conflit sérieux se produisit, en 1680, à propos d'une grave mesure ayant pour objet de priver le duc d'York du droit de succession au trône. Le frère du Roi, qui était catholique, avait pour partisans, les Irlandais; on appelait ces derniers *wild irish* et *boyt-voters*, puis on finit par leur appliquer le nom de *tories*, « mot employé, dit un auteur [3], pour désigner les bandits des districts troublés et les sauvages les plus méprisables parmi les sauvages irlandais. »

Si le nom donné aux conservateurs est d'origine irlandaise, c'est en Écosse qu'il faut chercher l'étymologie du mot *whig*, par lequel on désigne les libéraux. D'après W. Coke, ce terme viendrait du mot *curd*,

1. Wingrove Coke, *History of party*, 1835.
2. Dépêche du 14 décembre 1769.
3. Roger North, *Examen*, p. 321.

sorte de vase où l'on place le lait qui doit être converti en fromage. Burnett donne une autre version; d'après lui, les soldats qui marchaient sur Édimbourg, en 1648, ayant envoyé chercher des grains à Leith, par des charretiers, que l'on appelait *whiggamors*, on donna ce surnom aux *covenanters* et le terme passa en Angleterre.

« Ce fut en l'année 1679, dit Hallam, que les mots *whig* et *tory* furent entendus, pour la première fois, dans leur application aux partis et, quoique aussi dénués de sens qu'aucun terme d'argot qu'on pût inventer, ils devinrent, à l'instant, aussi familiers et aussi usités qu'ils l'ont été depuis... Alors furent rangées en bataille ces deux armées, sous leur bannière de loyauté, zélées l'une et l'autre pour le maintien de la Constitution et cherchant leurs garanties : l'une dans de nouveaux principes de gouvernement, l'autre dans un ferme attachement aux anciennes maximes [1]. »

Bolingbroke, dans sa dissertation sur les partis, dit qu'entre 1672 et 1678 « le droit héréditaire et indéfectible du Souverain, la descente en ligne directe, l'obéissance passive, la prérogative royale, la non-résistance, l'esclavage et la *popery* étaient associés, dans maint esprit, avec l'idée qu'on se faisait d'un *tory*, et semblaient incompatibles avec celle que l'on avait d'un *whig*. Parmi les premiers qui se placèrent, dès le début, à la tête des partis, il faut citer lord Essex, lord Holles, lord Salisbury et lord Buckingham et, à la Chambre des communes, lord William Russell, lord Cavendish,

1. *Constitutional history*, vol. IV, p. 66.

qui devint le premier duc de Devonshire, sir W. Coventry, Hampden, Littleton, Powle, Birch et André Marvell.

II. — LES PARTIS AU XVIIIe SIÈCLE.

Un moment ligués contre Jacques II, les deux partis ne tardèrent pas à se diviser, de nouveau, après la révolution de 1688. Les *whigs*, qui triomphaient, se montraient favorables à la limitation du pouvoir royal et, dans une certaine mesure, à la tolérance religieuse. Les *tories*, défenseurs de la haute église, persécuteurs des dissidents, avaient, en général, une tendance favorable au pouvoir absolu et beaucoup d'entre eux étaient jacobites. Au début du XVIIIe siècle, il y avait un abîme sans fond entre les deux partis. Rien ne pouvait rapprocher Somers, Halifax, Sunderland et Wharton, de Bolingbroke, Bathurst et Harcourt. Les *whigs* recherchaient la majorité dans les assemblées et ne voulaient tenir leur pouvoir que de la confiance du Parlement. Les *tories* voulaient exclure les fonctionnaires des Chambres et rendre les ministres de la Couronne indépendants du Parlement, lequel devait être, suivant eux, un instrument de contrôle, mais non de gouvernement. Ce fut seulement en 1745, après l'échec du Prétendant, qu'ils se rallièrent franchement à la nouvelle dynastie, dont ils devinrent les zélés défenseurs. Dès lors, ils se rapprochèrent sensiblement du parti *whig*. Ce dernier, depuis la révolution de 1688, s'était efforcé de s'accommoder aux besoins du temps, sans s'asservir à suivre exactement la même ligne de

conduite. Sous les règnes de Guillaume III et d'Anne, il avait voué toute son énergie à lutter contre l'ambition de Louis XIV et, sous les deux premiers Georges, Walpole avait borné sa politique intérieure à maintenir sur le trône la maison de Hanovre. Lorsque la paix fut conclue, en 1763, les *whigs* se trouvèrent tellement affaiblis que, pendant plusieurs années, il fut à peine possible d'établir une différence sérieuse entre les deux partis [1].

Les *tories*, écartés pendant longtemps du pouvoir, y rentrèrent peu à peu sous Georges III et le cabinet de lord North fut tout entier recruté dans leurs rangs. La guerre d'Amérique et l'éloquence de Fox ravivèrent les divisions et les nouveaux *whigs* adoptèrent un programme tout nouveau, consistant à ne pas intervenir dans les affaires des autres pays, à cesser la guerre d'Amérique, en reconnaissant l'indépendance des colonies, à proclamer la liberté religieuse et à favoriser la réforme parlementaire et la liberté de la presse. Toutes ces idées étaient en opposition directe avec la volonté du Roi, qui, d'une part, voulait continuer la guerre et qui, d'un autre côté, semblait avoir adopté, en ce qui regarde les questions intérieures, la maxime : *Quieta non movere*.

Impatiente de la paix, la Chambre des communes prit, au mois de mars 1782, la résolution de forcer

1. On a dit que la politique des deux partis était renversée depuis le milieu du XVIIIe siècle ; le fait n'est pas exact. Au fond, les *tories* étaient jacobites et les *whigs* partisans des idées de limitation du pouvoir royal et de suprématie de la volonté populaire. — (Voir Lecky, *History of England in the 18th century*, vol. I, ch. I.)

Georges III à se séparer de lord North[1] et lord Rockingham fut nommé premier ministre, mais il mourut quatre mois après et fut remplacé par le comte de Shelburne, qui appartenait également au parti *whig*. Toutefois la défiance que Fox éprouvait pour le nouveau *leader*, la défection de Pitt et la malheureuse coalition de Fox avec lord North, firent perdre aux *whigs* le pouvoir et même la popularité. Le ministère, renversé sur la question des préliminaires de la paix avec les colonies d'Amérique[2], fut remplacé par un Cabinet de coalition, que présidait le duc de Portland et qui fut lui-même congédié par le Roi, à la suite d'un vote hostile de la Chambre des lords sur le bill des Indes.

Georges III triomphait. Alors commença le long règne de Pitt, qui, nommé premier ministre, le 27 décembre 1783, composa son Cabinet de sept membres, dont six appartenaient à la Chambre des lords, tandis que lui seul siégeait à la Chambre des communes. A ce moment, se reproduisit le spectacle que l'on avait déjà vu sous les deux règnes précédents ; l'opposition se tourna vers le prince de Galles et, tandis que les *tories* entouraient le Souverain, Fox devint le confident intime de l'héritier du trône.

La révolution française amena, dans le parti *whig*, une profonde désunion. Burke effrayé, se rejeta vivement du côté des *tories;* quelques autres, au contraire, se prononcèrent en faveur des idées libérales les plus

1. Le vote de non-confiance avait été rejeté par une majorité de neuf voix seulement et une semblable motion, qui devait être faite le 20 mars 1782, était assurée du succès.
2. Vote du 21 février 1783. — 207 voix contre 190.

avancées. Fox avait dit noblement : *Amicitiæ sempiternæ, inimicitiæ placabiles*[1] ; on essaya de le réconcilier avec Pitt. Le projet échoua, malheureusement pour le pays. L'exécution de Louis XVI acheva de dissoudre le parti. Telle fut l'horreur inspirée par ce crime infâme que le prince de Galles abandonna les *whigs ;* leur *leader*, le duc de Portland, suivi d'un grand nombre des hommes les plus importants, quitta l'opposition ; Grattan lui-même et les patriotes irlandais se rangèrent derrière Pitt. Fox, demeuré fidèle à son parti, ne conserva que cinquante adhérents et les *whigs* ne furent plus représentés à la Chambre Haute que par lord Derby, lord Lansdowne, lord Lauderdale et lord Stanhope, auxquels se joignit peu après le duc de Bedford. Les défections continuèrent : c'était un désastre[2]. Le découragement était si grand que les *whigs* renoncèrent à siéger au Parlement et n'y parurent pas, pendant trois sessions.

III. — LES PARTIS AU XIX• SIÈCLE.

Les *tories* furent renversés par leurs propres divisions. Au moment de l'acte d'Union de l'Irlande, les vues libérales de Pitt sur la question catholique étaient odieuses au Roi et à l'immense majorité du parti ; le premier ministre dut se retirer et le *speaker* Addington lui succéda, au mois de mars 1801. Mais, après

1. Discours du 17 février 1783.

2. Le parti whig était tellement réduit que le lord chancelier, auquel on disait que tous les whigs pourraient tenir dans un fiacre, répondait : « c'est une calomnie, ils en rempliraient deux. (Campbell, *Live of the chancellors*, V, p. 614.)

avoir gardé pendant trois ans le pouvoir, ce dernier, voyant son influence diminuer chaque jour, se retira spontanément et le Roi fit appeler Pitt. Celui-ci s'était naturellement rapproché des *whigs* qui partageaient ses opinions, et lorsqu'en 1804, Georges III lui confia le gouvernement, il essaya de former un Cabinet avec leur concours; il y eût sans doute réussi, si l'animosité du Roi contre Fox n'eût empêché cet heureux rapprochement [1].

La mort de Pitt ramena un ministère de coalition, dans lequel les *whigs* avaient une large place, mais qui dura peu : lord Grenville et ses collègues furent révoqués, dans des conditions assez semblables à celles qui s'étaient produites en 1801, c'est-à-dire à propos de l'abrogation de certaines lois contre les catholiques; le Roi ne voulut pas accepter cette mesure et le duc de Portland revint aux affaires, le 13 mars 1807, avec un Cabinet purement *tory*. Pendant vingt ans, ce parti se maintint au pouvoir, et appliqua strictement sa politique ultra-conservatrice et rétrograde. Spencer Perceval, qui remplaça le duc de Portland, mort en 1809, fut assassiné, le 11 mai 1812, dans l'enceinte de la Chambre des communes. Il eut lui-même pour successeur le comte de Liverpool, qui dirigea les affaires pendant douze ans avec une grande habileté. Frappé de la terrible maladie qui devait l'emporter, l'année suivante, il céda le pouvoir à Georges Canning, le 11 avril 1827.

Cet événement amena une division, au sein du parti. Canning s'était fait le défenseur des catholiques et son avènement avait amené la retraite du duc de Welling-

1. Lord Stanhope, *William Pitt.* — *Lord Holland's Memoirs*, I. 191.

ton, de lord Eldon et de plusieurs autres hommes considérables; mais à peine avait-il commencé son œuvre qu'il succomba : il avait été nommé ministre le 11 avril 1827, il mourut le 8 août suivant et, après un court interrègne de lord Goderich [1], le vainqueur de Waterloo fut chargé de former un Cabinet. Il quitta le commandement en chef de l'armée, pour devenir premier lord de la Trésorerie : l'école *ultra-tory* allait dominer dans les Conseils.

« Il n'y a pas eu depuis la révolution, écrivait M. Granville, un seul exemple d'un gouvernement aussi contraire dans sa composition à tous les principes de liberté et à la pratique de notre Constitution [2]. » Toutefois, Wellington aimait trop son pays pour ne pas lui sacrifier, au besoin, les intérêts de son parti. Mis en demeure d'entamer, en Irlande, la guerre civile ou d'accorder aux catholiques les droits qui leur étaient, depuis tant d'années, refusés, il n'écouta que son patriotisme : à la stupeur et à l'indignation des *tories*, il fit voter la fameuse loi de 1829.

« Je suis, dit-il à la Chambre des lords, un des hommes qui ont le plus fait la guerre, et je dois dire que, quel que soit le sacrifice à accomplir, je veux éviter tout ce qui ressemble à une guerre civile. Je ferai tout ce que je puis, fallût-il sacrifier ma vie, pour éviter une telle catastrophe. »

Cependant, la mort de Georges IV avait amené la

1. Lord Goderich, n'ayant pu réussir à constituer solidement son Cabinet de coalition, quitta le pouvoir, après sept mois, sans avoir osé affronter le Parlement (8 janvier 1828).

2. *Court and cabinets of Georges IV*, p. 380.

dissolution du Parlement. Mollement soutenu par ses partisans, violemment attaqué par ses adversaires, le Cabinet n'était plus sûr de sa majorité. C'était l'heure où la question de la réforme électorale passionnait le pays. Wellington refusa de capituler et prononça un *non possumus* absolu. Il saisit le prétexte d'un vote de la Chambre des communes[1], pour se retirer et pour ne pas accomplir un acte qui lui répugnait si profondément. Il comprenait que la volonté du pays était inébranlable et qu'une plus longue résistance pouvait avoir de graves conséquences[2].

Lord Grey, qui prit alors le gouvernement, était soutenu par les *whigs* et par la fraction libérale des *tories*; mais il dut bientôt reconnaître qu'il n'avait pas la confiance de la Chambre des communes : le Roi lui accorda, non sans difficulté, l'autorisation de faire appel au pays et les élections lui donnèrent une majorité considérable. Le bill de réforme fut voté en 1832.

Les *tories* semblaient écrasés ; ils étaient moins de cent cinquante, dans le premier Parlement réformé, mais ils ne perdirent pas courage et, tandis que le parti vainqueur allait s'affaiblissant, par la défection des Irlandais et de ses membres les plus avancés, ils prirent nettement une nouvelle attitude et un nouveau nom. Ils déclarèrent qu'ils acceptaient les faits accom-

1. Le 15 novembre 1830, la Chambre avait voté, par 233 voix contre 204, une résolution relative à la liste civile combattue par le Cabinet, mais le duc de Wellington et sir Robert Peel déclarèrent ensuite qu'ils s'étaient retirés, moins à cause de ce vote qu'en prévision du résultat de celui qui devait intervenir le lendemain, sur la proposition de réforme électorale de M. Brougham. (*Annual register*, 1831, p. 163.)

2. Sir G. Cornevall Lewis, *Edinburgh review*, vol. CX. — Knight, *History of England*, VIII, p. 265.

plis, que, tout en défendant les anciennes institutions du pays, ils étaient disposés à les perfectionner et que, désormais, le parti *tory* devenait le parti *conservateur*.

Cependant, le Cabinet de lord Grey s'était scindé, au mois de mai 1834, à propos de la question de l'église protestante en Irlande ; il s'effondra au mois de juillet suivant, par la retraite de son chef. Lord Melbourne avait formé une nouvelle administration ; mais, très attaqué de toutes parts, très compromis par la ridicule campagne de lord Brougham en Écosse, il ne pouvait évidemment se maintenir au pouvoir. Sans attendre sa chute, le Roi fit appeler le duc de Wellington, qui consentit à diriger l'administration jusqu'à l'arrivée de sir Robert Peel, nommé premier ministre. Ce dernier ne put rester aux affaires et, après avoir dissous le Parlement, il dut se retirer, au bout de quatre mois, en déclarant que, « d'après la pratique, les principes et la lettre de la Constitution, un Gouvernement ne doit pas persister à diriger les affaires, après un essai loyal, contre l'opinion nettement décidée de la majorité de la Chambre des communes, alors même qu'il possède, comme dans l'occasion présente, la confiance et la faveur du Souverain et une majorité suffisante dans la Chambre des lords [1]. »

Lord Melbourne fut chargé de constituer la nouvelle administration. Les *whigs*, alliés aux radicaux, que le *reform bill* avait introduits au Parlement, formaient désormais le parti libéral : ils conservèrent le pouvoir depuis le 18 avril 1835 jusqu'au 1ᵉʳ septembre 1841 :

1. Todd, *Parliamentary government*, I, p. 128.

Affaibli par une série de défaites[1], atteint par un vote direct de non-confiance voté, il est vrai, à une seule voix de majorité[2], le Cabinet consulta le pays. Les élections lui furent contraires ; dans la discussion de l'adresse, les ministres se trouvèrent en minorité[3] et la Reine fit savoir, dans son message, que « toujours désireuse d'écouter les avis du Parlement, elle prendrait des mesures immédiates pour la formation d'une nouvelle administration[4] ».

Sir Robert Peel, qui devint alors premier ministre, se trouva placé, à propos de la question des céréales, dans une situation analogue à celle de Wellington, en 1828. Il lui fallut agir contre la volonté de son parti et contre les intérêts matériels de ses partisans. Et, de même qu'en 1829 son illustre prédécesseur avait fait adopter la loi sur les catholiques que les *whigs* soutenaient, mais qu'ils auraient été impuissants à obtenir contre l'hostilité unanime des *tories*, Peel fit passer, grâce à l'appui des libéraux, cette grande mesure des *corn laws*, que ces derniers n'auraient pu enlever, s'ils avaient été seuls en présence des conservateurs unis. Il fut enseveli dans son triomphe ; blâmé par ses partisans comme par ses adversaires, il fut, d'un avis unanime, considéré comme incapable de remplir plus longtemps les fonctions de *leader*. Plusieurs fois battu

1. Le marquis de Londonderry déclarait à la Chambre des lords que le ministère avait été en minorité, dans les six sessions de 1835 à 1840, cinquante-huit fois à la Chambre des communes et quarante neuf fois à la Chambre des lords.
2. Le 4 juin 1841. 312 voix contre 311.
3. Cette fois la différence était énorme : 35[illegible] voix contre 269.
4. *Annual register*, p. 196.

dans la Chambre des communes, il crut devoir se retirer, lorsque son bill sur l'Irlande fut rejeté, le 26 juin, par une coalition de *whigs* et de protectionnistes, à une majorité de soixante-treize voix (292 contre 219). Sa chute entraîna celle des conservateurs, désormais divisés et, au mois de juillet 1846, les libéraux prirent le pouvoir, sous la direction de lord John Russell. Affaiblis, en 1851, par un vote hostile de la Chambre des communes sur la question de la franchise électorale, puis par la retraite de lord Palmerston, les ministres donnèrent leur démission, en 1852, à la suite d'un léger échec parlementaire.

Les *tories* reprirent le pouvoir, le 27 février 1852, sous la présidence du comte de Derby ; quoique ne possédant pas la majorité, dans la Chambre des communes, ils essayèrent de gouverner pendant la fin de la session, malgré les protestations du duc de Newcastle, à la Chambre Haute, de lord John Russell et de sir John Graham, à la Chambre des communes. S'appuyant sur la conduite tenue par sir Robert Peel, en 1835, lord Derby répondit, comme son illustre prédécesseur : « Je continuerai à remplir mes fonctions jusqu'à ce que la Chambre croie devoir refuser de sanctionner, par un vote, quelque mesure importante, que je croirai nécessaire de lui soumettre. » En fait, il avait promis de recourir, dans un bref délai, à une dissolution. Mais les conservateurs n'avaient pas de programme : ils se disaient protectionnistes dans les comtés, partisans du libre échange dans les villes, et les élections ne donnèrent pas une majorité au Cabinet; battu, le 16 décembre, dans la discussion du budget

(305 voix contre 286), lord Derby remit sa démission à la Reine.

Lord Aberdeen entra aux affaires, avec un ministère de coalition, formé des *tories* qui avaient suivi Peel, les *Peelites*, comme on les appelait alors, et des *whigs* de la vieille école, mais les discussions ne tardèrent pas à s'élever entre ces alliés de fraîche date, et l'insuccès des débuts de la guerre de Crimée amenèrent la dislocation du Cabinet. Sa chute fut précipitée par la retraite de lord John Russell, *leader* de la Chambre des communes, qui avait été directement visé par une proposition tendant à faire nommer une commission d'enquête sur la direction donnée aux opérations militaires[1]. Cette proposition ayant été adoptée, le 29 janvier, malgré le Gouvernement, par l'énorme majorité de 305 voix contre 148, lord Aberdeen et lord Palmerston annoncèrent qu'ils avaient remis leur démission entre les mains de Sa Majesté.

Lord Palmerston devint, pour la première fois, chef du Cabinet, le 8 février 1855, à la tête d'une administration *whig*, dans laquelle figuraient plusieurs des membres du dernier ministère. Malgré la défection des *Peelites*, le succès des armées anglaises en Orient et l'heureuse conclusion de la paix lui donnèrent une certaine force. Battu, en 1857, sur la question de la guerre avec la Chine, il n'hésita pas à faire appel au pays et les élections furent, pour lui, un éclatant succès. Sa popularité

1. « Mon cher lord Aberdeen, écrivait-il, le 23 janvier 1855, M. Roebuck a annoncé une motion tendant à une enquête sur la conduite de la guerre. Je ne vois pas comment on peut résister, mais, comme cette motion implique une censure contre l'administration de la guerre, que dirigent quelques-uns de mes collègues, le seul parti que je puisse prendre est d'envoyer ma démission. (*Annual register*, p. 5.)

était immense, son influence comparable peut-être à celle de Pitt ; il avait, pour gouverner. une autorité morale incontestable et une force qu'aucun Cabinet n'avait possédée depuis celui de lord Grey. L'attentat d'Orsini lui valut un échec. Battu par une majorité de dix-neuf voix (215 contre 234) à propos du bill qu'il présenta pour modifier la loi contre les conspirations, il dut se retirer et lord Derby reprit le pouvoir, qu'il conserva jusqu'au mois de juin de l'année suivante, au milieu de difficultés nombreuses et grâce seulement à l'appui d'un certain nombre de libéraux.

Atteints par un vote hostile sur une importante mesure, les conservateurs ne furent pas plus heureux devant le pays que devant le Parlement ; à la suite de nouvelles élections, une motion de non-confiance fut adoptée, à la majorité de treize voix, dans un vote auquel 638 membres avaient pris part, et lord Palmerston reprit les fonctions de premier ministre, qu'il conserva jusqu'à sa mort, survenue le 18 octobre 1865.

Lord John Russell, devenu comte Russell et siégeant, par conséquent, à la Chambre des lords, lui succéda, mais son bill de réforme électorale ne fut pas accepté par la Chambre des communes ; battu, le 18 juin 1866, par une majorité de onze voix (315 contre 304), il dut céder la place à lord Derby, qui, pour la troisième fois, devint premier lord de la Trésorerie, le 6 juillet 1866 ; l'état de sa santé le contraignit à quitter le pouvoir et il céda la place à M. Disraëli, au mois de février 1868.

Quelques semaines plus tard, M. Gladstone ayant fait adopter par la Chambre, contrairement à l'avis du Gou-

vernement, une résolution relative à la suppression de l'église officielle d'Irlande, le *leader* des conservateurs annonça que le Parlement serait prochainement dissous. Les élections, retardées jusqu'au mois de novembre, afin de permettre aux nouveaux électeurs créés par le *reform bill*, de prendre part au vote, donnèrent une majorité considérable au parti libéral. Sans même attendre la réunion du Parlement, M. Disraëli, par un acte qui n'avait alors d'autre précédent que celui de lord Goderich, remit sa démission à la Reine, dès qu'il connut le résultat des élections [1] et, le 9 décembre 1868, M. Gladstone prenait le pouvoir, qu'il conserva jusqu'au 21 février 1874.

Par un coup hardi et imprévu, cet illustre homme d'État avait dissous le Parlement et s'était présenté au pays, les mains pleines de promesses. Avec une admirable ardeur, il avait, sous la pluie et le vent, harangué les électeurs de Woolwich et de Greenwich, déployant toutes les séductions de ses réformes financières, de son budget et de ses excédants, promettant même l'abolition de l'*income tax* et faisant des quatrains humoristiques sur M. Disraëli. Les conservateurs avaient été pris par surprise et leur désavantage était évident. Cependant le pays, fatigué de la politique un

1. Il est évident, disait-il, dans une note adressée, le 2 décembre, à ses adhérents, que la présente administration ne peut s'attendre à obtenir la confiance de la Chambre des communes qui vient d'être élue. Dans ces circonstances, les ministres de S. M. ont considéré qu'ils devaient à leur propre honneur et à la politique qu'ils défendent de ne pas conserver inutilement le pouvoir pendant un seul jour. Ils considèrent comme préférable de remettre leurs démissions entre les mains de S. M., sans attendre la réunion du Parlement dans lequel ils se trouvent évidemment en minorité. (*Annual register*, p. 175.)

peu trop *harassing* (*touche à tout*) du Cabinet libéral qui avait, en effet, soulevé bien des questions, donna à ses adversaires une majorité de cinquante voix. En présence de ce résultat, M. Gladstone, suivant l'exemple donné en 1868 par son rival, remit sa démission entre les mains de la Reine et M. Disraëli constitua une nouvelle administration.

Si les élections de 1874 avaient été une surprise, celles de 1880 furent un véritable coup de théâtre. M. Disraëli, devenu comte de Beaconsfield, acclamé, à son retour du Congrès de Berlin, par le fameux cri de « *la Paix avec honneur* », semblait sûr du succès ; le pays lui infligea une défaite éclatante. M. Gladstone, avec une merveilleuse énergie et une infatigable activité, avait entrepris sa fameuse campagne du Mid-Lothian ; il avait retourné l'opinion et le résultat des élections dépassa ses espérances. Les libéraux, sans l'appui des membres irlandais, avaient plus de cent voix de majorité. En présence d'une telle situation, l'hésitation n'était plus possible ; lord Beaconsfield, sans attendre la réunion des Chambres, quitta le pouvoir, qu'il ne devait plus reprendre, et son heureux adversaire constitua, le 28 avril 1880, un Cabinet, dans lequel, pour la première fois, on vit prendre place des hommes appartenant au parti radical.

Grâce à sa grande situation, à son incontestable autorité, au merveilleux succès de la lutte électorale, qui avait presque changé le triomphe des libéraux en une sorte de plébiscite en sa faveur, M. Gladstone réussit, pendant cinq années, à maintenir l'union entre des hommes divisés sur bien des questions.

Fut-il découragé par ces difficultés, se trouva-t-il fatigué du pouvoir : toujours est-il qu'après avoir fait voter la loi électorale, qui a bouleversé si profondément l'ancienne constitution du Parlement, il se retira, le 8 juin 1885, à la suite d'un vote imprévu de la Chambre des communes, sur une question relativement peu importante, et laissa le marquis de Salisbury, chef du nouveau Cabinet conservateur, présider aux élections.

Malgré l'étonnante majorité obtenue dans les grandes villes, le ministère ne possédait pas, à la suite de cet appel au pays, un nombre de voix suffisant pour gouverner sans l'appui des membres irlandais. Sa faiblesse éclata, dès le début de la session : un amendement, proposé par M. J. Collings, au vote de l'adresse en réponse au discours du Trône, fut adopté, le 26 janvier 1886, par 350 voix contre 329. Le Cabinet remit aussitôt sa démission entre les mains de la Reine et M. Gladstone fut chargé de former la nouvelle administration.

Chacun connaît, tant les faits sont récents, l'histoire de son court ministère. Avec une audace sans égale, fort de son prestige et de son incomparable popularité, il avait essayé de rompre l'union législative de l'Irlande, que Pitt avait consommée au début du siècle. Battu, dans la nuit du 7 au 8 juin 1886, par une majorité de trente voix, il n'hésita pas à dissoudre la Chambre, nommée depuis six mois à peine. Les élections furent une déroute, et celui que l'on nommait *the grand old man*, attaqué à la fois par les conservateurs et par les radicaux, abandonné par une partie de cette phalange qu'il avait tant de fois menée à la victoire, dut se retirer, sans attendre la réunion d'une assemblée, dans

laquelle une majorité de 118 membres était contraire à son projet d'autonomie de l'Irlande. Peut-être, en cédant le pouvoir au marquis de Salisbury, a-t-il pu se consoler, en relisant ces paroles qu'un siècle auparavant Burke appliquait à Fox : « Cet homme a dû risquer son repos, sa sécurité, ses intérêts, son pouvoir et même sa popularité chérie, pour soutenir un peuple qu'il n'a jamais vu; c'est le chemin qu'ont suivi avant lui tous les héros... Il se rappellera que le blâme est un ingrédient nécessaire à la composition de toute gloire [1]. »

On voit, par le rapide exposé qui précède, que les deux partis ont été, à certains moments, si profondément divisés qu'on a pu les croire irréconciliables, à certains autres, si rapprochés qu'on aurait eu quelque peine à les distinguer. Bien plus, presque toutes les réformes les plus importantes opérées, en ce siècle, dans les institutions de l'Angleterre ont été faites par le parti même qui les avait le plus ardemment combattues. Et ce qui est plus curieux encore, c'est qu'en toute occasion, le pays, auquel on donnait cette satisfaction, loin d'en témoigner sa reconnaissance, s'est prononcé très catégoriquement contre les réformateurs pénitents et s'est même servi, pour les battre, des armes qu'ils avaient forgées. L'affranchissement des catholiques, en 1829, a été obtenu par le duc de Wellington et sir Robert Peel; leur Cabinet était renversé l'année suivante. Ce fut également Peel qui fit, en 1846, modifier la législation sur les céréales; il fut battu pendant cette même année et forcé de quitter le pouvoir. En 1867, la réforme électorale fut proposée

1. *Correspondance of Ch. Fox*, vol. II, p. 103.

et soutenue par M. Disraëli. La Chambre, nommée par les électeurs auxquels il venait d'accorder la franchise, lui fut si hostile, qu'il n'osa même pas l'affronter. Tout récemment enfin, la loi qui a élargi la franchise électorale, au point de doubler le nombre des électeurs et d'établir le suffrage à peu près universel, a été présentée et soutenue par les libéraux, et voici que les élections de 1886 ont donné une majorité écrasante aux adversaires de M. Gladstone.

IV. — SITUATION ACTUELLE DES PARTIS.

Quelle est aujourd'hui l'exacte situation des partis, à quel ensemble de principes et d'idées répond actuellement chacun d'eux? Sous ce rapport, les dernières années ont été fertiles en changements, on pourrait ajouter en surprises. Un mouvement, devenu irrésistible, depuis que l'extension du droit de vote a bouleversé les conditions de l'électorat en Irlande, a créé un nouveau parti, composé à peu près exclusivement de représentants des circonscriptions irlandaises qui, sous le nom de *home rulers*, réclament l'autonomie législative de leur pays et le rétablissement du Parlement irlandais supprimé au début du siècle. D'un autre côté, il s'est formé, au sein du parti libéral, une scission peu importante d'abord, mais qui a, sans cesse, tendu à s'accentuer : quelques députés ultra-libéraux, et que l'on désignait d'abord sous le nom de membres *below the gangway* [1], constituent aujourd'hui le parti radical, et

1. Littéralement, au-dessous du corridor, c'est-à-dire habituellement

leur influence est devenue assez considérable pour que le chef du dernier ministère libéral ait cru devoir leur donner plusieurs places dans le Cabinet.

Leur programme, qu'ils ont récemment exposé publiquement [1], comprend principalement la solution d'un certain nombre de questions sociales : le logement des ouvriers dans les villes, la réforme des lois agraires, la séparation de l'Église et de l'État, l'éducation gratuite, la réforme des impôts, enfin l'autonomie administrative de l'Irlande. J'ai dit l'autonomie *administrative;* c'est qu'en effet, les radicaux sont absolument hostiles à l'idée d'accorder à l'île sœur un Parlement distinct. Sur ce point, ils se sont nettement séparés du *leader* du parti libéral et ils ont fait campagne avec les conservateurs. C'est également sur la question irlandaise qu'un certain nombre de libéraux, nommés *unionistes*, se sont séparés du gros de leur parti.

Voici donc le parti libéral divisé en quatre tronçons : les libéraux proprement dits, dont le *leader* actuel est M. Gladstone : les libéraux unionistes, ayant pour chef le marquis de Hartington : les radicaux, parmi lesquel M. J. Chamberlain est le personnage principal; les *home rulers*, enfin, guidés par M. Parnell. Cette situation est évidemment anormale et transitoire. Quelle qu'en soit la durée, elle est, pour les libéraux, une cause non seulement d'affaiblissement, mais encore d'impuissance, puisque les *leaders* des unionistes et des radicaux, pla-

assis à l'extrémité de la salle, ce que l'on appellerait, en France, l'extrême gauche, mais avec cette différence que, lorsque le parti libéral est au pouvoir, ces membres occupent matériellement l'extrême droite.

1. *The radical programme, with a preface by the righthon J. Chamberlain*. M. P. (Chapman, 1885.)

çant au-dessus des intérêts de leur parti ce qu'ils considèrent comme l'intérêt supérieur du pays, soutiennent contre les libéraux et les *home rulers* un ministère exclusivement recruté parmi les conservateurs.

Ces derniers se trouvent eux-mêmes lancés, par quelques-uns des plus jeunes et des plus hardis d'entre eux, dans une nouvelle voie. Pour conserver l'appui des ouvriers conservateurs qui, en Angleterre, ne sont pas des mythes, pour s'assurer les voix des nouveaux électeurs que l'acte de 1884 investit du droit de voter, ils ont cherché à s'approprier, sur certaines questions, le programme de la fraction la plus avancée du parti libéral et ils ont fait, suivant l'expression employée, du socialisme *tory*.

Au milieu de tout cela, quelle est la situation de la masse des anciens partis? Quelles différences les séparent? Les conservateurs d'aujourd'hui sont, à peu d'exceptions près, plus libéraux que ne l'étaient les *whigs* de la vieille école. Leur programme était résumé, il y a quelques années, par l'un de leurs plus habiles *leaders*. « J'ai toujours été d'avis, disait M. Disraëli, dans un banquet de l'association constitutionnelle, à Sydenham, que le parti tory a trois grands objets : le premier de maintenir les institutions du pays, non pas par une sorte de superstition politique, mais parce que nous estimons que les seuls principes dans lesquels un pays tel que l'Angleterre peut trouver sa sécurité, c'est-à-dire les principes de liberté, d'ordre, de légalité et de religion, ne doivent pas être abandonnés à l'opinion individuelle, ou au caprice et à la passion des multitudes, mais doivent être, au contraire, maintenus, dans une forme perma-

nente et puissante... Nous croyons qu'une profession nationale de foi ne peut être maintenue que par la conservation d'une église nationale et qu'aucune société n'est en sécurité, si elle ne reconnaît pas publiquement le Gouvernement providentiel du monde et la responsabilité future de l'homme. Le second but de notre parti est de maintenir intact l'empire de l'Angleterre; le dernier enfin, et ce n'est pas le moins important, est l'élévation de la condition du peuple. »

En ce qui concerne le premier point, les libéraux pourraient s'exprimer dans des termes identiques, sauf en ce qui concerne l'Église nationale, dont un certain nombre demandent le *disestablishment*. Les prérogatives de la Couronne, que les *tories* défendaient jadis, sont une chose du passé; la franchise électorale, à laquelle ils s'étaient naguère opposés, a été votée par eux; à l'Irlande enfin, qu'ils ont si longtemps opprimée, ils ne refusent plus une large autonomie administrative. Sur les deux autres questions, les libéraux ont la prétention de ne le céder en rien à leurs adversaires. Où donc est la divergence d'opinion? Il n'y a plus, entre les anciens partis, un abîme, pas même un fossé, à peine une nuance [1]. Il est vrai que les nuances divisent plus que les couleurs. A part la question de *disestablishment*, sur laquelle les plus hauts dignitaires de l'Église elle-même ne sont pas, au fond, parfaitement d'accord [2] et dont la solution n'est peut-être

1. J'omets à dessein de mentionner la question du *home rule* pour l'Irlande, puisque ce n'est pas une question qui divise les deux partis entre eux; une partie des libéraux et presque tous les radicaux sont d'accord avec les conservateurs pour la repousser.

2. Beaucoup de ministres et quelques évêques supportent, avec une

pas extrêmement éloignée, je n'aperçois, entre les conservateurs et les libéraux modérés, que des questions de personnes, de traditions, de souvenirs.

Il ne faudrait pas conclure de là que les deux partis soient à la veille de se fondre. Qu'il y ait des alliances temporaires, dans un but déterminé, cela se voit actuellement et se verra probablement encore plus d'une fois; que les idées des hommes politiques se modifient et que les anciens partis se reconstituent dans des conditions différentes, cela est infiniment probable. Mais ce qui est certain, c'est qu'il y aura toujours deux courants d'opinion et, partant, deux partis politiques.

Aussi bien le phénomène actuel n'a-t-il rien de nouveau. Après toutes les grandes réformes, les vaincus ont nettement accepté les faits accomplis. En 1763, comme à la fin du dernier siècle et plusieurs fois depuis lors, l'un des partis a pu sembler anéanti, il n'a pourtant pas cessé d'exister et, tout au contraire, on l'a vu reparaître, plus vivant, à la première occasion. Il semble qu'à chacune des étapes de la vie nationale, les retardataires finissent par rattraper ceux qui ont pris l'avance, tous se remettent en route, au même instant, mais les plus ardents ne tardent pas à distancer ceux dont l'allure est plus lente. On se rejoint au relais suivant, puis l'on reprend la marche, dans les mêmes conditions : le pas est inégal et, bien que les points de départ et d'arrivée soient identiques, la troupe n'est

certaine impatience, le joug de l'État et accepteraient volontiers la liberté, si le *disendowment* ne devait pas accompagner le *disestablishment*.

jamais entière, au même endroit du chemin; elle ne se groupe que s'il s'agit de lutter contre un ennemi commun et de défendre les intérêts sacrés de la patrie.

V. — LES LEADERS DES PARTIS.

Donc, les partis existent. Si divisés ou si rapprochés qu'on les suppose, ils ont, parmi les hommes politiques comme dans la masse du pays, un nombre plus ou moins considérable d'adhérents et, en fait, chacun des citoyens auxquels la loi confère le droit de vote est appelé à se ranger sous la bannière de l'un deux. Pour grouper les électeurs, pour les attirer, pour les convaincre, il faut un effort incessant. Les élections n'ont lieu qu'à des intervalles éloignés, mais, outre qu'une circonstance quelconque peut les amener au moment le plus imprévu, il est indispensable de les préparer de longue main. Il faut créer les courants d'opinion, formuler les programmes, exposer à la masse les idées générales auxquelles on lui demande d'adhérer, en donnant à ces idées une expression saisissable et frappante. Pour cela, il faut une autorité suprême, qui dirige et coordonne l'action, arrête les résolutions, agisse et parle au nom du parti tout entier. Tel est le rôle des chefs ou *leaders*.

Les ministres sont précisément les *leaders* de l'un des partis, de celui qui représente l'opinion de la majorité des électeurs et, par conséquent, du Parlement ou, pour mieux dire aujourd'hui, de la Chambre des communes. C'est en raison de cette qualité de repré-

sentants de l'un des deux grands partis, qu'ils sont appelés à diriger le Gouvernement; d'où la conséquence nécessaire qu'ils doivent faire prévaloir les idées et les principes de celui des partis dont ils sont les chefs : à cette condition seulement, ils peuvent garder le pouvoir. Le jour même où ils cessent de posséder la confiance du Parlement, ils n'ont d'autre alternative que de se retirer ou de faire appel au pays et, dans ce dernier cas, le verdict des électeurs est définitif.

J'ai déjà fait remarquer que, si le Souverain a légalement le droit de choisir les ministres, ce prétendu droit consiste, la plupart du temps, à désigner le *leader* du parti qui possède la majorité. Or, ce *leader* est, en fait, désigné par le parti lui-même, peut-être serait-il plus juste de dire qu'il s'impose à son parti. Il s'impose par son intelligence, par ses services, en un mot, par sa supériorité. Non pas, sans doute, qu'il soit nécessairement l'homme le plus éminent, au point de vue intellectuel et moral : ce qui est indispensable, c'est qu'il possède, au plus haut point, l'ensemble des qualités sérieuses ou factices qui donnent l'autorité. Le plus profond penseur, le plus érudit des hommes, l'esprit le plus éclairé ne l'emporteront pas sur un homme qui leur est inférieur, s'ils ne possèdent pas le don de la parole; je ne veux pas dire la haute éloquence, mais ce don spécial que l'on nomme le talent parlementaire, et qui est considéré comme la plus nécessaire des qualités pour un homme d'Etat anglais. « Cette qualité, disait Macaulay, a remplacé toutes les autres connaissances; elle a fait passer par-dessus l'ignorance, la faiblesse, la témérité et la plus fatale mauvaise administration. Un

grand négociateur n'est rien, à côté d'un grand *debater*, et un ministre qui peut faire un discours heureux n'a pas besoin de s'inquiéter des conséquences d'une guerre malheureuse. C'est le talent qui a fait des juges ignorants de la loi, des diplomates ne comprenant pas le français, qui a placé à l'Amirauté des hommes ne sachant pas distinguer la poupe du beaupré d'un vaisseau et, au ministère des Indes, des ministres ignorants de la différence qu'il y a entre une roupie et une pagode. C'est lui qui a fait un ministre des affaires étrangères de M. Pitt, lequel, selon Georges II, n'avait jamais ouvert Vattel, et qui a failli faire un chancelier de l'Échiquier de M. Sheridan, lequel n'avait jamais pu faire une division. Ce fut cette sorte de talent qui éleva Clifford de l'obscurité à la tête des affaires et qui valut à Osborne, simple *gentleman* de province, l'ordre de la Jarretière et un duché[1]. »

L'illustre historien a peut-être, en cette occasion, trop chargé les traits du tableau. S'il est certain que l'éloquence a toujours été un puissant moyen d'action sur les hommes, ce n'est assurément pas en Angleterre que l'on pourrait dire :

Vox, prætereaque nihil.

On écoute, avec plaisir, un grand orateur, on l'applaudit même, mais on pourrait facilement compter, je pense, les occasions où un discours a sérieusement modifié le résultat d'un vote. Ce que le Parlement exige, disait avec raison lord John Russell[2], c'est

1. *Critical and historical essays*, vol. II.
2. *Souvenirs*, p. 257.

« que l'orateur qui prend à tâche de le diriger soit persuadé lui-même que les conseils qu'il donne seront favorables au pays..... Lord Castlereagh était un orateur très fatigant, très embrouillé, très obscur. Lord Althorp était complètement dépourvu d'éloquence ; cependant, je n'ai jamais connu d'hommes qui eussent plus d'influence sur la Chambre des communes que lord Castlereagh et lord Althorp. Il y a des qualités telles que la sincérité, par exemple et, de la part des auditeurs, la conviction que le ministre est un homme auquel on peut accorder sa confiance, qui agissent d'une manière plus efficace, sur la Chambre des communes, que les fugues de l'imagination la plus brillante, de l'esprit le plus mordant. »

Quoi qu'il en soit, les qualités nécessaires pour devenir *leader* sont trop rares pour que le choix soit fréquemment douteux. L'embarras existe seulement lorsque le parti compte deux hommes d'une égale importance, tels que lord Palmerston et lord Russell, ou lorsque, au contraire, il n'est pas un homme dont la supériorité soit assez éclatante pour s'imposer. Dans le premier cas, la désignation du Souverain tranche la question, et c'est ainsi que l'on a vu, tantôt lord Palmerston, tantôt lord Russell, occuper le premier rang, dans les ministères dont tous deux faisaient partie.

Dans la seconde hypothèse, ce sont les principaux membres du parti qui décident. Lorsque M. Gladstone résolut d'abandonner la direction du parti libéral, une importante réunion se tint, au *reform club*, le 3 février 1875, sous la présidence de M. Bright, pour choisir un

nouveau *leader*. En proposant le nom de lord Hartington qui fut, d'ailleurs, unanimement acclamé, le vénérable doyen de la Chambre des communes, l'honorable Charles Villiers, ajoutait : « Personne n'entend et personne ne désire que nous paraissions abandonner notre liberté particulière ou notre jugement propre, relativement à certaines questions qui peuvent se présenter au Parlement... Je n'ai jamais connu de mesure sérieuse, sur les détails de laquelle nous ayons été tous d'accord, mais nous avons tous senti le besoin, lorsqu'une grave occasion se présentait, d'agir avec unité, dans l'intérêt de notre parti. »

C'est la même pensée qu'exprimait Burke, au siècle dernier. « Un parti, disait l'éloquent orateur, se compose d'individus qui se réunissent pour servir l'intérêt national, en dirigeant l'ensemble de leurs efforts d'après quelques principes particuliers admis par chacun d'eux. Des gens qui pensent librement peuvent, sous certains rapports, différer d'opinions. Néanmoins, comme la plupart des questions qui se présentent dans la vie publique sont dominées par des principes généraux, il faudrait être bien malheureux, dans le choix de ses associés, pour ne pas tomber d'accord avec eux, neuf fois au moins sur dix. Cet accord a toujours suffi pour donner à l'union des individus un caractère énergique d'uniformité. »

Bien que la tendance actuelle soit de choisir, autant que possible, le *leader* du parti parmi les membres de la Chambre des communes, cette règle n'est pourtant pas absolue et il y a parfois des circonstances qui ne permettent pas de s'y tenir. Quel que fût le talent de

MM. Gladstone et Disraëli, nul n'aurait proposé de les nommer *leaders*, tant que vivaient lord Palmerston, lord Russell et lord Derby, de même que, plus tard, nul n'aurait songé à priver M. Disraëli, devenu lord Beaconsfield, de la direction du parti conservateur, ou lord John Russell, devenu comte Russell, de celle du parti liberal.

Le *leader*, une fois désigné, devient le chef du parti. Il en dirige l'action, tant au Parlement que dans le pays, il en est l'organe et le centre. Je note seulement, en passant, qu'il est puissamment secondé par les grandes associations politiques organisées sur toute la surface du pays, et dont l'étude trouvera plus naturellement sa place au chapitre des élections. Quant à son rôle parlementaire, il me reste présentement à le faire connaître.

CHAPITRE XVIII

LES MINISTRES AU PARLEMENT

I. Les Ministres *leaders* des Chambres. — II. Les *whippers in*. — III. Renversement du Cabinet. — IV. L'opposition — V. Le respect de la minorité. — VI. Les tiers-partis. — VII. Le gouvernement parlementaire.

I. — LES MINISTRES LEADERS DES CHAMBRES.

J'arrive au quatrième caractère des ministres : celui de délégués ou *leaders* des deux Chambres. On a déjà vu comment leur nomination, bien qu'émanant de la Couronne, est en réalité l'œuvre du Parlement ou, plus exactement, du parti qui possède la majorité dans la Chambre des communes ; j'ai dit aussi comment un usage qui constitue presque un axiome constitutionnel veut que chacun d'eux fasse partie de l'une des Assemblées[1]. Le Cabinet est donc une sorte de comité parlementaire, auquel le Parlement fait conférer, par le Souverain, le pouvoir exécutif, abandonne effectivement le pouvoir législatif et remet toute autorité sur soi-même.

L'entrée des ministres au Parlement, en qualité de représentants de la Couronne, est d'origine relativement moderne. Depuis longtemps, il est vrai, les principaux fonctionnaires de l'État et beaucoup d'agents d'un ordre

1. *Correspondance of sir Robert Peel*, vol. II, p. 56.

inférieur avaient fait partie de la Chambre des communes. Leur présence y était tolérée, quoique on se fût demandé, à plusieurs reprises, s'il convenait de les laisser siéger[1], mais ils n'y occupaient pas une position spéciale et n'y étaient pas considérés comme les organes officiels du Souverain. Ils y venaient, en grand nombre, comme députés des bourgs, et ces abus donnaient lieu à des plaintes assez vives, sous les premiers Tudors. Pendant les règnes suivants, les ministres faisant partie du Parlement furent employés, dans une certaine mesure, comme intermédiaires entre le Souverain et les deux Assemblées. Les journaux de la Chambre des communes contiennent plusieurs indications en ce sens, pour les règnes d'Édouard VI, de Marie, d'Élisabeth et de Jacques I[er] [2]. La présence des ministres dans la Chambre des lords était plus naturelle. Cette assemblée, disent les historiens, « montrait une supériorité incontestable sur celle des Communes, quant à l'éducation, au bon ton, à la générosité des sentiments, aussi bien que sous le rapport de la possession du pouvoir politique[3]. »

Il ne paraît cependant pas que les serviteurs de la Couronne occupassent une situation spéciale parmi leurs collègues, ni qu'ils fussent considérés comme les représentants officiels du Souverain. Aujourd'hui encore, ce n'est pas en cette qualité qu'ils siègent dans les assemblées et, s'il arrivait qu'un ministre cessât de faire partie de l'une des Chambres, il n'y pourrait entrer, sous

1. *Hatsell precedents*, vol. II, p. 22, 42.
2. Gurdon, *History of parliaments*, vol. II, p. 383-428, etc. — *Commons Journals*, vol. I, p. 8, 9, 52, 55, 56, 61.
3. Buckle, *History of the civilisation in England*, I, p. 409.

aucun prétexte; chacun prend part aux travaux de la Chambre des lords, s'il est pair, de la Chambre des communes, s'il est député, mais nul n'a jamais le droit de pénétrer dans l'Assemblée dont il n'est pas membre.

J'ai montré, en racontant les origines du Cabinet, comment les rapports entre les ministres et le Parlement étaient devenus de plus en plus intimes. En même temps que l'influence de la Chambre des communes sur la nomination et sur l'existence du Cabinet allait grandissant, cette Assemblée donnait aux ministres une autorité plus considérable sur la direction de ses propres travaux. « En 1692, dit un auteur, les ministres se plaignaient au Roi de ce que personne ne savait, un jour, ce que la Chambre ferait le lendemain et ne pouvait, sans présomption, assurer que le Parlement ferait ou ne ferait pas une chose quelconque qui pourrait lui être proposée [1]. » Aujourd'hui le Cabinet est réellement chargé, en vertu d'un usage tacitement admis, de diriger l'ensemble du mécanisme parlementaire. Deux comités, nommés l'un en 1848 et l'autre en 1861, tout en réservant les droits d'initiative de chaque membre, ont cependant recommandé de donner la préférence aux propositions des ministres, non seulement lors de leur présentation, mais encore dans toutes les phases de la procédure parlementaire [2].

Tout cela, cependant, résulte d'un usage ou d'une convention n'ayant rien d'officiel, et M. Cayley ayant

1. Dalrymple, *Memoirs of Great Britain*, vol. II, p. 240.
2. *House of Commons papers*. 1847-48, vol. XVI, p. 146, et 1861, vol. XI, p 436.

proposé, au mois de février 1854, la nomination d'un comité chargé d'examiner les fonctions du membre qui dirige les affaires du Gouvernement, dans la Chambre des communes, et de se prononcer sur l'opportunité d'attacher à ces fonctions un titre et des émoluments, sir Charles Wood (aujourd'hui lord Halifax) déclara que la situation de *leader* de la Chambre est « une fonction qui n'existe pas et dont les devoirs ne peuvent être définis ». M. Walpole ajouta que c'était « une position tout à fait ignorée de la Constitution du pays », et lord John Russell, alors premier ministre, combattit, par les mêmes motifs, la motion, qui fut rejetée et n'a plus été reproduite depuis lors. Ainsi le Parlement ne reconnaît pas, en droit, l'existence d'un *leader*, mais il l'accepte, en fait, et se soumet volontairement à l'autorité du personnage investi de ces fonctions. Le premier ministre est naturellement le *leader* de la Chambre des communes, s'il fait partie de cette Assemblée; s'il siège à la Chambre des lords, le *leader* des communes est généralement le chancelier de l'Échiquier ou un secrétaire d'État. Lord Castlereagh et M. Canning étaient ministres des affaires étrangères, sir Robert Peel et lord John Russell, ministres de l'intérieur, M. Gladstone, M. Disraëli, sir S. Northcote et lord Randolph Churchill, chanceliers de l'Échiquier.

Le rôle de *leader* d'une Chambre confère à celui qui en est investi le droit de régler l'ordre des travaux de l'Assemblée, et j'aurai l'occasion de signaler cette intervention, à mainte reprise, en traitant du Parlement. On verra notamment que le *leader* du parti qui est au pouvoir désigne, en fait, le *speaker*, ainsi

que le président des comités de la Chambre des communes, qu'il dispose de l'ordre du jour de la plupart des séances et même, dans la dernière partie des sessions, de toutes les séances absolument, qu'il fixe les époques et les durées des ajournements, qu'en toute occasion où la Chambre est appelée à prendre une grave mesure, c'est à lui qu'appartient l'initiative de la proposition. Toutefois, les ministres ne prennent pas part à la discussion des *bills* privés. « Je dois refuser d'intervenir dans ces affaires, disait, en 1830, sir Robert Peel, et je ne puis m'empêcher de croire, d'après mon expérience de chaque jour, que le principe au nom duquel les ministres s'abstiennent de toute intervention de ce genre est extrêmement salutaire [1] », et le chancelier de l'Échiquier disait, en 1840, « qu'il est contraire à toute coutume établie que les ministres de la Couronne donnent leur opinion sur un *bill* privé [2]. » Il en est autrement cependant, si le *bill* proposé semble contraire à l'intérêt public, auquel cas les ministres en peuvent proposer le rejet [3].

Sur toutes les autres affaires, le *leader* a un rôle prépondérant; en outre, comme il est le représentant de la Couronne et l'un des principaux, sinon le principal personnage du Cabinet, il a qualité pour trancher immédiatement, au nom du Souverain et de ses collègues, toute question soulevée dans l'Assemblée, lors même que le Conseil n'en aurait pas préalablement délibéré [4].

1. *Mirror of Parliament*, 1830, p. 2009. (*Rye Harbour bill.*)
2. *Mirror of Parliament*, 1840, p. 4657.
3. Hansard, vol. CXLVII, p. 15.
4. Lettre de Canning à Wilberforce, dans la *Vie de Wilberforce*, publiée

En considérant l'ensemble des pouvoirs que possèdent les ministres, et notamment le *leader*, sur les délibérations du Parlement, on arrive à reconnaître que l'autorité législative leur appartient, en réalité, presque complètement. Il est vrai que chaque membre des deux Assemblées a légalement le droit de présenter des lois, mais, outre que les mesures émanant de l'initiative individuelle n'ont à peu près aucune chance d'aboutir, à moins d'être reprises et soutenues par le Gouvernement, elles ne sont jamais adoptées malgré l'avis des ministres, sauf dans le cas, extrêmement rare, où le Parlement saisit cette occasion pour renverser le Cabinet.

D'un autre côté, l'immense majorité des lois étant présentées par le Cabinet et leur rejet, ou même l'adoption d'un amendement qui en dénature le sens et la portée, étant généralement considérés comme équivalant à un vote de non-confiance, le Parlement se trouve n'avoir d'autre liberté que celle d'adopter les *bills* qu'on lui présente, d'y apporter les modifications acceptées par le Gouvernement ou d'ouvrir une crise ministérielle. Et comme cette dernière alternative est fort grave et que l'on y peut recourir seulement dans des circonstances très exceptionnelles, les lois ne sont, en somme, que l'expression de la volonté du Cabinet qui dirige les affaires.

par ses fils, vol. IV, p. 38. — Stapleton, *Canning and his time*, p. 208. — Yonge, *Life of lord Liverpool*, vol. I, p. 408.

II.—LES WHIPPERS IN.

Déjà chargé du fardeau du pouvoir exécutif, le premier ministre ne saurait, à lui seul, suffire aux graves et incessantes occupations résultant de la direction des Chambres. Sans parler des ses collègues du Cabinet, qui interviennent fréquemment dans les débats, il lui faut des lieutenants spécialement chargés des choses du Parlement; il en a plusieurs, en effet, que l'on nomme les *whippers in*. Cette expression est beaucoup plus facile à comprendre qu'à traduire; littéralement, elle signifie, en terme de vénérie, des piqueurs [1].

Le principal *whipper in* du Gouvernement est le secrétaire parlementaire ou, comme on l'appelle parfois, le secrétaire du patronage de la Trésorerie. Il remplit généralement les fonctions de *teller*, dans les grandes divisions et c'est à lui qu'incombe, sous la direction du *leader*, le soin de faciliter la conduite des affaires dans la Chambre, « rôle, disait M. Disraëli, qui exige une connaissance consommée de la nature humaine, la plus aimable souplesse et un complet empire sur soi-même [2]. » C'est lui qui est chargé de *faire une Chambre*, c'est-à-dire, d'assurer la présence d'un nombre de membres supérieur au *quorum* et d'empêcher un *count out* inopportun.

Le *whipper in* est le confident des membres de son

1. *Whip* signifie fouet, *Whipper* veut dire fouetteur et *in* dedans: mot à mot, le *whipper in* est quelqu'un qui fouette pour faire entrer dedans. L'expression est très juste et très expressive, seulement le fouet est très doux.

2. *Life of lord Georges Bentinck*, 4e éd., p. 145.

parti, reçoit leurs sollicitations et leurs plaintes, sait ce qu'ils désirent ou espèrent[1], en un mot connaît le fort et le faible de chacun. Toutes les fois qu'une séance importante doit avoir lieu, qu'on prévoit un scrutin douteux, il met en mouvement courriers, poste et télégraphe. Il envoie avis sur avis, avec prière instante, soulignée deux, trois ou quatre fois, suivant l'importance des cas, de venir à tout prix. Perpétuellement sur le qui-vive, il sait les adresses de ville et de campagne et peut dire, à toute minute, où se trouve chacun de ses soldats. Son *fouet* est aujourd'hui très long, grâce à la télégraphie et aux chemins de fer. Entretenir l'ardeur des plus solides, réchauffer celle des tièdes, pousser les hésitants, ramener les hostiles : voilà sa tâche principale, et les travaux auxquels il se livre, en qualité de secrétaire de la Trésorerie, ne doivent pas apporter un appoint bien puissant à l'administration des finances de l'État. Les *junior lords* et quelques autres membres du Parlement pourvus de postes politiques de troisième ordre leur donnent un concours empressé, dont ils reçoivent la récompense sous la forme d'une situation plus importante, lorsque le premier ministre est satisfait de leurs services.

La chute du Gouvernement n'est pas un temps de repos pour le *whipper in*. Il cesse d'être secrétaire de la Trésorerie, mais il devient, *ipso facto*, le jour où tombe le ministère, *whipper in* de l'opposition. Comme

1. Sir Robert Walpole, le grand maître dans l'art d'influencer les hommes, définissait la gratitude : l'espérance de nouvelles faveurs. « Les hommes ajoutait-il, pensent moins à ce qui leur a été donné qu'à ce qui leur sera donné et, dans les moments critiques, ce lien devient singulièrement faible. »

le premier ministre, il passe de droite à gauche et c'est tout : il fait, pour l'opposition, ce qu'il faisait pour le Gouvernement. C'est par l'intermédiare des *whippers in* qu'ont lieu les communications entre les deux partis. Les rapports entre les *leaders* sont courtois, sans être intimes, et je n'ai jamais ouï dire que M. Gladstone éprouvât pour M. Disraëli une très vive sympathie; en tous cas, les relations ne peuvent être quotidiennes; enfin *de minimis non curat prætor*. Il faut un trait d'union : c'est le *whipper in* qui en sert.

Si le Parlement donne aux ministres une telle autorité, s'il consent à les reconnaître pour ses maîtres, c'est parce qu'il sait bien que ce pouvoir est essentiellement le produit de sa propre volonté et peut être à tout instant retiré[1]. Pour le Cabinet, les débats des Chambres sont un incessant combat pour l'existence, *a struggle for life*. C'est qu'en effet, le gouvernement parlementaire est essentiellement un gouvernement de partis[2]. Voltaire, dans un de ses contes[3], le décrit à merveille; il note l'existence de « deux partis qui combattent avec la plume et avec des intrigues. Ces deux partis veillent l'un sur l'autre, ils s'empêchent mutuellement de violer le dépôt sacré des lois, ils se haïssent, mais ils aiment l'État, ce sont des amants jaloux qui servent, à l'envi, la même maîtresse ». Il s'ensuit que tout acte et toute parole des

1. « Pourquoi le ministre conduit-il le Parlement ? dit Bentham. C'est qu'à moins de pouvoir le conduire il ne peut plus être ministre. La conservation de sa place dépend de la durée de son crédit auprès du corps législatif. » (*Tactique des assemblées législatives*, I, 7.)

2. Discours de M. Disraëli. — Séances du 11 avril 1845 et du 22 janvier 1846. Voir Kebbel, *History of the tory party, from Pitt to Beaconsfield*.

3. La Princesse de Babylone.

ministres sont examinés et scrutés. L'existence du Cabinet est donc essentiellement précaire : plus son autorité est grande, plus l'exercice en est jalousement surveillé et, à Westminster comme à Rome, la roche tarpéienne est voisine du Capitole.

III. — RENVERSEMENT DU CABINET.

Le Parlement a trois moyens pour affirmer sa résolution de renverser un ministère : l'adoption d'une résolution de censure ou de non-confiance, le rejet d'une mesure, à propos de laquelle le ministère a posé la question de Cabinet, enfin le vote d'une proposition formellement repoussée par les ministres. Je ne parle pas des cas où le Cabinet s'est retiré spontanément, sans attendre le résultat des débats dont il prévoyait l'issue. Il est, d'ailleurs, curieux de remarquer à quel point les idées ont varié sur cette question et combien le tempérament ministériel a, sans cesse, tendu à devenir plus sensible. Un Cabinet s'effondre aujourd'hui, en présence d'un vote auquel on n'aurait pas pris garde, au siècle dernier, et les ministres actuels considèrent que la Constitution exige leur retraite, dans des circonstances identiques à celles où leurs prédécesseurs immédiats affirmaient précisément le contraire [1].

Le Parlement a beaucoup hésité, avant d'employer des procédés qu'il regarderait comme attentatoires aux privilèges de la Couronne. Il se reconnaissait le droit de

1. Voir l'exemple cité plus loin (p. 576), à propos de la démission de M Gladstone, en 1885.

mettre les ministres en accusation dans les cas graves, mais non de les renverser. Aussi, lorsqu'une proposition tendant à prier le Roi d'écarter Walpole de ses conseils fut présentée, le 13 février 1741, elle fut repoussée comme constituant une atteinte à l'autorité royale [1] et une motion de même nature, proposée en 1779, fut considérée comme inconstitutionnelle [2]. Enfin, en 1782, le Parlement rejeta formellement, contrairement à son sentiment bien connu, un vote de censure contre lord North, au sujet des conditions de la paix avec l'Amérique [3].

Deux ans plus tard, Pitt refusa formellement de quitter le pouvoir, malgré quatorze votes de non-confiance, émis entre le 12 janvier et le 8 mars 1784, par une majorité allant jusqu'à vingt-neuf voix, et il persista dans sa résolution, malgré un vote de la Chambre des communes réclamant formellement sa retraite. « Où trouver maintenant, disait-il le 17 février 1784 [4], les rapports entre les trois branches de la législature, que nos ancêtres avaient combinées avec tant de soin? Où est l'indépendance, où est même la sécurité d'une seule des prérogatives de la Couronne et de la Couronne elle-même, si cette Chambre doit usurper la prérogative de nommer les ministres ou, ce qui est la même chose, si vous vous opposez à cette nomination sans donner une seule raison de votre défiance envers les hommes, sans

1. Lord Mahon, *History of England*, vol. III, p. 101.
2. *Parliamentary history*, vol. XX, p. 1087.
3. Todd commet une erreur en disant que le Ministère tomba sur un vote de censure; la proposition de censure avait été rejetée. J'ai d'ailleurs dit plus haut (p. 534) qu'elle aurait assurément été adoptée si le Cabinet ne s'était pas retiré.
4. Lord Stanhope, *William Pitt*, I, 195.

prendre la peine de faire l'expérience de leurs mesures. Quelque terrible que soit la lutte, ma conscience, mon devoir, mon profond respect pour la Constitution de nos ancêtres me maintiennent à ce poste difficile. Ce n'est point un fier mépris, ce n'est point le dédain des résolutions constitutionnelles de cette Chambre, ce n'est pas un point d'honneur personnel, c'est encore moins la soif du pouvoir qui m'obligent à conserver ma charge. La situation du moment l'exige; j'ajouterai même que le pays me crie bien haut de défendre cette forteresse et je suis, par conséquent, décidé à la défendre. »

Il faut le dire à son honneur, ce n'était pas seulement à son profit que l'illustre homme d'État énonçait ces idées. Vingt ans plus tard, en 1804, il refusa de proposer un vote de censure contre le Cabinet d'Addington, dans la crainte d'empiéter sur la prérogative de la Couronne [1].

Trente ans après, sir Robert Peel, à la suite d'élections qui n'avaient pas été favorables à son parti, subit, sans se retirer, plusieurs échecs à la Chambre des communes et ne donna sa démission qu'après avoir acquis la conviction qu'il lui était désormais impossible de gouverner [2]. En annonçant cette résolution, le 8 avril 1835, il ajoutait : « Je n'hésite pas à dire que nous avons pris ce parti avec la plus vive répugnance et non sans être profondément convaincus de sa nécessité. Possédant l'entière confiance du Roi et ayant reçu de S. M.

1. Lord J. Russell, *Life of Fox*, vol. III, p. 310.
2. Le Cabinet s'était, en quelques semaines, trouvé quatre fois en minorité. Le 6 avril 1835, l'opposition avait réuni 285 voix, les ministres n'en obtenant que 258.

l'appui le plus cordial et le plus constant, nous avons regardé comme étant de notre devoir de continuer à diriger les affaires jusqu'au dernier moment où cela nous a semblé compatible avec les intérêts du bien public et avec notre dignité et notre honneur d'hommes publics ... Je suis fermement d'avis qu'un homme qui accepte, dans une crise importante, le mandat de diriger les affaires du pays, est obligé de persévérer, aussi longtemps qu'il le peut, qu'aucun dégoût de la vie publique, aucune fatigue des travaux qu'elle impose, aucun ennui personnel, aucune considération de sentiments privés ne peut permettre à un homme public de quitter, pour des raisons sans gravité, le poste où l'a appelé la faveur du Souverain... Mais, considérant que pendant quatre séances successives les ministres ont été en minorité, j'estime que le temps est venu de nous retirer... Jamais, en aucune occasion, ni pour aucun motif, je ne voudrais conseiller à la Couronne d'abandonner cette force morale, qui résulte d'une stricte conformité à la pratique, à la lettre et à l'esprit de la constitution du pays... et je considère qu'un Gouvernement ne doit pas persister à diriger les affaires contre l'opinion décidée de la majorité de la Chambre des communes. »

L'éminent ministre qui avait quitté le pouvoir dans ces conditions devait le ressaisir au moyen d'un procédé jusque-là inusité. Au lieu de proposer, contre le Cabinet de lord Melbourne, un vote direct de censure, il présenta, le 27 mai 1841, à la Chambre des communes, deux résolutions portant : 1° que le Gouvernement ne possède pas suffisamment la confiance de la Chambre pour pouvoir faire adopter les mesures

nécessaires à l'intérêt public, et 2° que le maintien des ministres au pouvoir, dans de telles circonstances, est contraire à l'esprit de la Constitution. « En parlant de l'esprit de la constitution, ajoutait-il, je parle du système de gouvernement adopté dans ce pays, depuis l'avènement de la maison de Hanovre,... qui a placé le centre de gravité de l'État dans la Chambre des communes, qui a maintenu l'équilibre entre la Monarchie et la démocratie et qui, par l'interposition constante quoique à peine sentie, de légers freins, a évité la nécessité de recourir à l'usage de mesures extrêmes : l'esprit de la Constitution me semble violé, lorsque je vois les ministres rester au pouvoir, quoique n'ayant pas la confiance de la Chambre des communes [1]. »

Cette résolution ayant été votée, le 4 juin, à une voix de majorité (312 contre 311), le Cabinet obtint de la Reine l'autorisation de dissoudre la Chambre. L'assemblée nouvellement élue fut aussitôt saisie d'une résolution portant « qu'il est essentiel que le Gouvernement ait la confiance de la Chambre et que les ministres actuels ne la possèdent pas » ; lord John Russell prétendit, en vain, qu'une semblable décision devait être nécessairement motivée et accompagnée d'un exposé des critiques adressées à l'administration. Le vote fut acquis et la Reine conféra le pouvoir à sir Robert Peel.

Les votes de censure et de non-confiance ont été rares, depuis lors. On ne peut guère citer que celui devant lequel lord Aberdeen se retira en 1855 ; encore

1. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. LVIII, p. 804.

avait-on adopté, pour l'exprimer, la forme indirecte de nomination d'une commission d'enquête sur la conduite de la guerre de Crimée. On peut ajouter celui dont fut frappé lord Palmerston, en 1858, à propos de sa correspondance avec le Gouvernement français, sur la question des réfugiés politiques, et enfin celui qui renversa lord Derby, le 10 juin 1859. En plusieurs autres occasions où des propositions de ce genre avaient été formulées, le *leader* de l'opposition, peu soucieux de prendre le pouvoir, s'est uni au premier ministre pour les faire repousser [1].

Si le procédé des votes de censure est moins usité, c'est que la Chambre possède d'autres moyens pour faire connaître son avis. Le rejet d'une mesure formellement appuyée par le Gouvernement ou l'adoption d'une disposition absolument combattue par lui a été le procédé le plus habituellement employé. Le Cabinet s'est même retiré, en présence de votes insignifiants, mais sur lesquels il avait posé la question de confiance : c'est ainsi que l'on a vu, en 1852, lord John Russell quitter le pouvoir, à la suite de l'adoption, par 135 voix contre 126, d'un amendement par lequel la Chambre des communes avait substitué le mot *général* au mot *local*, dans un bill sur la milice. On comprend, d'ailleurs, qu'il est impossible de formuler, sur ce point, une règle absolue [2]. Il est évident qu'il y a là une

1. Séance du 3 juin 1862. — Hansard, vol CLXVII, p. 349. Voir aussi vol. CXCI, p. 1932; vol. CXCII, p. 648 et 1035, etc.

2. Sir Robert Peel établissait, le 27 mai 1846, une distinction : s'agit-il de l'administration des lois existantes? un vote de non-confiance doit amener la démission ou la dissolution ; s'agit-il, au contraire, de lois nouvelles, il faut que le Parlement puisse s'exprimer librement, et le

question d'appréciation très délicate quoique, en réali les ministres puissent difficilement se tromper sur réelle portée d'un vote et sur les intentions véritab du Parlement.

Un point plus douteux est celui de savoir quelle e au point de vue de la situation des ministres, la port des votes émis, par la Chambre des communes, sur propositions financières du Cabinet.

Lorsqu'en 1816, le Gouvernement voulut continue percevoir les impôts votés pendant la durée de guerre, afin de réduire le montant de la dette, Chambre refusa de consentir à prolonger la taxe s les immeubles et le droit sur la drèche, ce qui di nuait le revenu d'une somme de trois cents millions francs. Le Cabinet ne crut pas devoir se retirer à ce occasion [1].

De même, lord John Russell ayant été battu, en 18 sur une question de ce genre, conserva le pouvoir, faisant remarquer que « les questions de taxes et d'i pôts sont de celles sur lesquelles la Chambre, q représente le pays, a un droit spécial de décision et s lesquelles le Gouvernement peut céder, sans manqu de dignité, pourvu qu'on lui accorde des sommes su santes pour assurer les services publics et maintenir crédit du pays [2]. » De même aussi, en 1861, après le re du bill supprimant les droits sur le papier, le représe tant du Gouvernement disait : Je suis heureux de viv

Cabinet ne doit pas se retirer si ses propositions sont rejetées. — E citait, à l'appui, l'exemple de Pitt. (Hansard, p. 804 et suiv.) On ne p lerait plus ainsi aujourd'hui.

1. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. XXXIII, p. 451.

2. Hansard, *Ibid.*, vol. CXVI, p. 634.

à une époque où l'expérience prouve qu'un budget peut être modifié ou rejeté, sans que la situation du Cabinet soit changée. Nous avons vu des taxes supprimées et d'autres, dont la suppression proposée a été rejetée, sans que le Cabinet ait été atteint. En fait, un changement de budget n'implique pas un changement de ministère et je m'en réjouis, parce que je considère que ce serait une obstination impardonnable, de la part d'hommes publics, de persister à soutenir un budget contrairement aux vœux et aux sentiments du Parlement. Il serait très malheureux, au point de vue de l'exercice du libre jugement de cette Chambre, que le rejet d'une partie du budget fût considéré comme un vote de non-confiance[1]. »

Cette théorie avait paru généralement acceptée, sauf dans les cas où le ministère avait posé, à propos d'une mesure financière, la question de Cabinet[2]. Ainsi le Gouvernement n'avait pas hésité à retirer, en 1848, son projet d'impôt sur le revenu et, en 1850, celui relatif aux droits de timbre. De même, M. Gladstone avait abandonné, en 1853, sa proposition relative aux droits de licence, en 1863, celle tendant à imposer les revenus des institutions de bienfaisance et, en 1871, celle qui établissait une taxe sur les allumettes[3]. Cependant le même homme d'État semble avoir changé d'idée et,

1. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. CLXII, p. 901.

2. En 1844, sir Robert Peel l'avait posée, à propos de l'impôt sur le sucre, et la Chambre revint sur son vote pour ne pas renverser le Cabinet. En 1852, lord Derby se retira, à la suite d'un vote rejetant, à la majorité de 19 voix, le projet relatif à l'impôt sur les maisons.

3. Hansard, *Parliamentary debates*, vol. CLXX, p. 846, 1363, 1395, vol. CCV, p. 1672. Dans cette dernière question, le Cabinet avait été battu, le 24 avril 1871, par 257 voix contre 230.

inaugurant une nouvelle jurisprudence, il a quitté l pouvoir, en 1885, à la suite d'un vote, par lequel l Chambre des communes avait rejeté, par 264 voix co tre 252, une proposition relative à la taxe sur les boi sons. D'après lui, l'esprit de la Constitution exige qu le ministère se considère comme ayant perdu la confianc de la Chambre des communes, lorsqu'il se trouve e minorité sur une mesure financière. Telle est la théori de l'heure présente ; on voit qu'elle est nouvelle, mai qu'on ne s'y trompe pas, c'est ainsi que se créent le précédents et que s'établissent les usages qui finissen par être considérés comme faisant partie de la lo constitutionnelle.

IV. — L'OPPOSITION.

A l'instant même où ils abandonnent le pouvoir, le ministres prennent un nouveau rôle, d'une importanc sinon égale, du moins extrêmement considérable : celu de l'opposition. Parler de l'opposition, c'est donc encor parler des ministres ou, tout au moins, du rôle qu'il ont joué avant d'être appelés au gouvernement et qu'il sont destinés à reprendre, dans un délai plus ou moin rapproché.

L'opposition est une institution reconnue, un rouage essentiel du régime parlementaire ; qu'elle vienne à s'évanouir ou même à s'affaiblir outre mesure et tout le système sera faussé. On a défini son rôle : « S'opposer à tout et ne rien proposer[1]. » Cela n'est pas préci-

1. *Mirror of Parliament*, 1841, p. 2117.

sément exact. Sa fonction vraie, c'est d'exercer un contrôle incessant sur toutes les propositions, sur tous les actes, sur toutes les paroles du Cabinet. C'est une censure permanente, qui est cependant tenue en respect par deux motifs : le premier, c'est que ses propres actes et ses discours sont soumis au contrôle de la presse et à la critique des électeurs ; le second, c'est que si l'opposition réussit à renverser le ministère, elle est tenue de prendre le pouvoir et de gouverner conformément aux idées qu'elle a émises en attaquant le parti qu'elle vient de renverser. Un homme politique a fait remarquer combien ce dernier frein est utile. « Ceux qui ont suivi les débats du Parlement, dit-il, ne peuvent ignorer combien de votes peu judicieux ont été empêchés par la crainte de la démission du Cabinet. D'un autre côté, l'obstacle le plus utile à une opposition factieuse est la crainte qu'éprouvent les *leaders* de faire tomber le Gouvernement, sur une question qu'ils seraient presque nécessairement forcés de résoudre comme leurs prédécesseurs [1].

Si le rôle de l'opposition est essentiellement celui de la critique, il n'en faut pas conclure que son but soit également négatif. Ce but consiste, non pas tant à renverser des adversaires et à s'emparer du pouvoir qu'à faire prévaloir ou à faire rejeter certaines idées et certains principes. « La vie politique, disait naguère un homme d'État considérable, n'est pas un mât de cocagne au sommet duquel se trouve un traitement de 125.000 francs ; son but n'est pas d'occuper des emplois, ce n'est

1. Lord Grey, *Parliamentary government*, p. 102.

là qu'un moyen, le but, c'est d'exercer, en réalité, pouvoir, et on peut le faire plus efficacement, parfois, dirigeant une opposition unie contre une majori divisée qu'en gouvernant avec une faible majorité [1].

L'opposition est organisée comme le Cabinet. En face du *leader* du Gouvernement, sur ce pr mier banc, où lui-même était assis hier et siège peut-être demain, est un homme d'État qui, naguè premier ministre, le sera sans doute encore et q remplit actuellement les fonctions de *leader* de l'opp sition. Par nécessité d'abord et pour éviter d'inutil conflits, par politique ensuite et afin d'obtenir lui-mêr des égards semblables lorsqu'il aura quitté le pouvoi par habitude enfin et pour se conformer à cet usage louable du respect des minorités, le *leader* du Gouve nement consulte officieusement, en maintes circor tances, les convenances du *leader* de l'opposition. dernier est, d'ailleurs, constamment appelé à interven le plus souvent pour combattre ou pour critiquer propositions du parti opposé, mais parfois aussi po les appuyer, car il est des circonstances où la Chamt des communes ne se considère plus comme compos d'hommes de parti, mais comme représentant l'Ang terre et parlant en son nom. Qu'il s'agisse d'une adre de félicitations ou de condoléance au Souverain, d' vote de remerciements aux armées ou à la flotte, qu'i ait lieu de signaler à la bienveillance de la Couronne *speaker* qui abandonne ses fonctions, que la Cham soit appelée à prendre une décision pour défendre

1. Discours de lord Derby, à Liverpool, 9 janvier 1872.

privilèges, pour sauvegarder sa dignité ou pour maintenir l'ordre dans ses débats, dans toutes ces occasions et dans bien d'autres encore, la proposition est faite par le *leader* du Gouvernement et secondée par celui de l'opposition.

Les communications sont, d'ailleurs, fréquentes entre les *leaders* des deux partis, sur les questions de règlement des ordres du jour, de décisions à prendre relativement aux intérêts généraux du Parlement, de nominations de comités et de commissions. Ces rapports sont courtois et les engagements pris sont toujours respectés. Les hommes politiques s'estiment réciproquement et, tout récemment encore, un premier ministre, à propos des conventions arrêtées entre les deux partis, relativement à la dernière loi électorale, « nous savons, disait-il, que les hommes avec lesquels nous avons traité sont nos adversaires, mais nous savons aussi que ce sont des *gentlemen*. » Ce dernier mot explique bien des choses. Il y a, entre les hommes politiques, des divergences d'opinion, mais il n'y a pas, pour emprunter la langue de Shakspeare, « un parti qui méprise l'autre avec raison et un autre qui insulte sans motif [1]. »

« Une longue expérience du Gouvernement constitutionnel », disait lord Granville à la Chambre des lords, le 9 mai 1881, « a convaincu tout Anglais que le Gouvernement de parti est nécessaire au bon fonctionnement des institutions représentatives et que l'organisation des partis peut seule assurer la constitution de Gouvernements forts. Mais, grâce à cette même expé-

1. *Coriolan*, acte III, scène I.

rience, il n'est pas de pays où les relations des adversaires politiques soient plus complètement affranchies d'acrimonie personnelle, aucun où il y ait une plus grande disposition à faire taire, au besoin, les sentiments de parti et à considérer uniquement ce qui convient à la dignité nationale. »

On en pourrait citer maint exemple, de cette courtoisie des rapports, à commencer par celui de Fox refusant de soutenir un amendement à l'adresse, en l'absence de Pitt, et ajoutant, en faisant allusion à la maladie de son illustre rival, la fameuse citation : *sunt lacrymæ rerum.*

Quelques années plus tard, au moment de l'assassinat de Spencer Perceval, alors premier ministre, Ponsonby. qui était le *leader* de l'opposition, se leva pour appuyer la proposition de voter une somme considérable en faveur de la famille de son adversaire politique et, d'une voix brisée par l'émotion, il termina son discours en disant : « Nul n'a trouvé les opinions de M. Perceval plus fausses que je ne l'ai constamment fait, mais j'avais la plus haute opinion de son honorabilité et la plus grande affection pour sa personne : je n'ai jamais connu d'homme qui valût mieux que lui : comme époux, comme père et comme ami, aucun homme n'a été plus admirable [1]. »

Je pourrais multiplier les citations avant de rappeler les paroles de M. Gladstone exprimant sa sympathie à son illustre rival, au moment de la mort de lady Beaconsfield, ou celles de M. Disraeli qualifiant de « membre le plus éminent de la Chambre » M. Gladstone, que

1. Spencer Walpole, *Life of Spencer Perceval*, vol. II, ch. VIII.

lord Derby, à son tour, proclamait « l'un des plus grands orateurs que l'Angleterre ait jamais produits[1] ».

V. — LE RESPECT DE LA MINORITÉ.

Le sentiment qui a, jusqu'à présent, caractérisé les luttes politiques et qui force les rivaux des deux partis à se montrer courtois dans les débats, tolérants, disposés à se prêter aux compromis, en même temps

1. Tout récemment encore, à l'occasion de la mort du comte d'Iddesleigh (sir Stafford Northcote) si longtemps *leader* du parti conservateur à la Chambre des communes, lord Granville, *leader* du parti libéral, terminait ainsi son discours, à la Chambre des lords: « Il y a quelques années, je disais de lui qu'il était, depuis vingt ans, mon formidable ennemi dans la vie publique et, depuis bien plus longtemps, mon ami chéri dans la vie privée... J'ai bien souvent entendu mes collègues, siégeant dans l'autre Chambre, admirer, tout en s'en plaignant, la sagacité, l'adresse et la promptitude avec lesquelles il parait les attaques et la vigueur avec laquelle il rendait les coups.... J'espère que son souvenir diminuera l'aigreur des discussions qui ont naturellement lieu parfois, dans les moments des grandes luttes et des excitations de la politique. »

Et de son côté, M. Gladstone prononçait, à la Chambre des communes, un discours, dans lequel il faisait ressortir les qualités de celui contre lequel il avait si longtemps lutté : « Le pays, disait-il, a perdu un homme qui possédait une vaste expérience, une grande quantité de connaissances, une remarquable puissance intellectuelle et qui faisait profiter de tout cela le service public du pays... Sa courtoisie, pour tous, était ravissante; elle était fondée sur sa connaissance de la société et sur l'amabilité qui était l'essence même de son caractère... L'habitude constante de sa vie était de n'avoir aucune vue personnelle, lorsqu'il s'agissait du bien public... La sympathie que le pays entier éprouvait pour lui est encore plus vive et plus profonde dans cette assemblée.... Cette unanimité de sentiments existe parmi nous, je pense, sans distinction ni différence d'aucune sorte, car, heureusement, nos grandes dissensions ne sont pas telles que nous ne puissions les oublier, dans des circonstances comme celle-ci, pour nous réunir sur le large terrain de l'humanité, et je compte que l'on croira à mon entière sincérité, lorsque j'exprime la conviction que l'homme distingué que nous avons perdu conservera, pendant longtemps, une place d'honneur dans le respect et dans l'affection du pays. (Séance du 27 janvier 1887.)

qu'elle leur permet de conserver des relations a
cales, dans la vie privée, est quelque chose d'unique
de particulier à l'Angleterre. La cause en est facil
découvrir : c'est le respect que le parti dont les ch
sont au pouvoir témoigne toujours à la minorité.
la minorité était privée de tout droit, elle serait cert
nement factieuse et se considèrerait comme dégagée
toute responsabilité. La circonstance qu'elle est, au c
traire, associée, en quelque sorte, au Gouverneme
dans la préparation des actes du Parlement, fait qu'e
est disposée à accepter et à respecter ces actes, lo
qu'ils sont devenus des lois, et rien n'a plus contril
à entretenir ce respect général que le peuple angl
montre pour la légalité, que cette acceptation, par
minorité, des faits accomplis. En outre, bien des l
ont très largement profité des critiques de l'oppositio
ont été amendées, avant le vote, de façon à être acc
tables pour les deux partis, c'est-à-dire pour l'imme
majorité de la nation. On a même vu, dans certains c
les *leaders* se mettre préalablement d'accord sur t
les détails d'une mesure importante. C'est ainsi qu
expliquant les phases par lesquelles avait passé l'éla
ration du dernier *reform bill* et après avoir cons
l'extrême facilité avec laquelle une loi aussi importa
avait pu passer, grâce à l'accord des partis, le mini
qui soutenait la discussion de cette grave mesure aj
tait : « Dans mon opinion, il n'est que juste de c
que je ne suis pas uniformément prévenu contre le s
tème qui consiste à traiter une question avec l'agrém
des deux partis. Le but essentiel à atteindre est assu
ment le bien public et je pense que, de temps à autre

peut se présenter des cas où ces arrangements sont avantageux au pays [1]. »

Il peut même arriver que les choses soient poussées plus loin. En certaines occasions, l'on a vu les hommes des deux partis se rapprocher et se mettre d'accord non plus seulement sur une mesure particulière, mais sur un ensemble de questions. Cette entente a eu pour conséquence soit la formation d'un ministère dit de coalition, soit le maintien au pouvoir du parti qui se trouve en minorité dans la Chambre des communes, au moyen de l'appui constant d'un certain nombre de membres du camp opposé [2].

Dans ces conditions, il est facile de comprendre comment il se fait que les luttes parlementaires ne présentent pas, en Angleterre, le caractère d'acharnement et d'animosité qui les caractérise dans certains autres pays. Celui qui possède aujourd'hui la majorité respecte le représentant de la minorité, afin d'être, à son tour, respecté lorsque les rôles seront renversés; le *leader* du gouvernement comprend l'utilité de l'opposition, dont il a été et sera encore le chef, et ce n'est pas une vaine parole que prononçait M. Disraëli, lorsqu'il disait : « Pour moi, convaincu comme je le suis que le Gouvernement parlementaire est pratiquement impossible sans l'existence de deux partis organisés, que, sans cela, il constituerait le Gouvernement le plus méprisable et le plus corrompu qui se puisse imaginer,

1. Discours de sir Ch. Dilke au *reform club*. 19 juillet 1885.

2. C'est ce qui est arrivé à la suite des élections de 1886. Le ministère conservateur était en minorité, il n'a pu prendre le pouvoir et le conserver que grâce à l'appui de deux sections du parti libéral.

je regrette toujours ce qui tend à discréditer l'un de partis [1]. »

VI. — LES TIERS PARTIS.

A ne considérer les choses qu'au point de vue sup ficiel, on se demande comment l'opposition peut r verser un ministère, si ce n'est dans le cas où majorité se trouve déplacée, à la suite d'une électi générale ou d'une série d'élections partielles. Il est b vrai que le Parlement possède « une souverain absolue, un pouvoir illimité, que l'on nomme omni tence [2] » et qui répond bien à la définition exprimée Grotius en ces termes : le pouvoir dont les actes s indépendants de tout pouvoir supérieur, de sorte qu ne peuvent être annulés, sauf par la force, par auc autre volonté humaine [3]. » Mais, en réalité, le pouv souverain réside dans le corps électoral. Toutefois électeurs qui délèguent leur puissance à des représ tants n'ont aucun moyen pratique de forcer ces derni à voter ou à repousser certaines lois et les députés toute la liberté que peut leur laisser la crainte de point obtenir un nouveau mandat. Cette omnipoten qui leur est ainsi assurée, pour un temps déterminé, la délèguent à leur tour à quelques hommes cho parmi eux, mais en se réservant le droit de la repren à tout moment. Il en résulte que la volonté des él teurs a une sanction intermittente, celle des élus

1. 18 avril 1864, Hansard, *Parliamentary debates*, vol. CLX col. 1221.
2. Bowyer, *Commentaries on the constitutional law*, ch. XI.
3. *Du droit de la guerre et de la paix*, livre I, ch. III.

sanction permanente ; l'unanimité d'un collège électoral ne pourrait révoquer un membre du Parlement, la moitié plus un des députés peut renverser un Cabinet.

Assurément, si tous les représentants étaient des hommes fermement attachés à leur parti (*strong party men*), tout irait bien. A la suite de chaque élection, le ministère conserverait ou quitterait le pouvoir, suivant que l'appel au pays lui aurait donné la majorité ou aurait été favorable à ses adversaires, et les choses demeureraient en l'état, jusqu'à la prochaine élection. Il n'en est pas ainsi. On trouve assurément dans le Parlement des hommes semblables à ce député d'un comté d'Écosse, qui avait toujours fidèlement soutenu Pitt, disant qu'il avait pour principe invariable de n'être jamais présent à un débat ni absent lors d'un vote, qu'une fois seulement, pendant sa longue carrière, il avait voté contre son parti et qu'il avait reconnu, après coup, avoir eu tort [1]. Mais on y rencontre aussi des indépendants, de ceux que Burke définissait : « les membres sur lesquels on ne peut pas compter [2]. »

Là est l'écueil pour les Cabinets et l'on employait jadis un moyen aussi efficace que déshonnête pour s'en préserver. Après s'être partagé le pouvoir, sans avoir beaucoup égard à la volonté du pays [3], les ministres

1. Séance du 23 septembre 1831.

2. Hansard, vol. CLXXXII, p. 923. Le jeu de mot anglais ne peut se rendre en français : *independant* et *one could no depend*.

3. Sir Erskine May cite, dans son *Histoire constitutionnelle*, un article de revue, qui résume bien les mœurs du XVIII[e] siècle : « Jamais partie de whist, dans un des nobles clubs de Saint-James's Square, ne fut jouée dans un plus complet esprit d'exclusion. Il s'agissait seulement de savoir si Sa Grâce, le duc de Bedford, se contenterait d'un quart ou d'une moitié de Cabinet ; ou bien si le marquis de Rockingham serait satisfait des deux cinquièmes ; ou bien si le comte de Shelburne aurait

s'y maintenaient, au moyen d'arguments dont l'éloquence était aussi sonore qu'efficace. « L'administration de Walpole, dit lord Grey, est demeurée proverbiale pour son extrême corruption, et il n'est pas douteux que la majorité n'ait été conservée, dans la Chambre des communes, principalement par la corruption et notamment par l'achat habituel des membres du Parlement, mais il semble parfaitement clair que, sous ce rapport, la principale différence entre Walpole et les ministres qui l'ont précédé et suivi a été qu'il a pris moins de peine que les autres pour dissimuler les procédés dont il usait et que les mêmes moyens ont continué à être aussi largement et systématiquement employés dans le même but, longtemps après lui [1]. »

Ce système a vécu, mais un autre danger s'est produit. Dans ce système d'équilibre essentiellement instable, où les forces des deux partis se font à peu près contre-poids et, partant, où les moindres oscillations du balancier amènent un déplacement du pouvoir, la tentation est grande, pour un homme habile, de former un tiers parti qui, se portant alternativement à droite ou à gauche, fasse pencher la balance, au gré de son caprice. Que ce soit dans un but d'ambition personnelle ou avec la pensée plus noble de modifier, dans un sens donné, la

le tout, ou s'il partagerait son pouvoir avec le duc de Portland. Dans ces marchés et ces emprunts, nous n'entendons jamais prononcer le nom de la nation : nul murmure n'annonce qu'il y ait une telle chose que le peuple ; jamais, dans ce conclave brodé, la moindre allusion à ses intérêts, à ses sentiments et à ses besoins. Tout se passait comme dans une assemblée d'êtres supérieurs par la race, se partageant tranquillement le monde, tribu de divinités épicuriennes, avec le Cabinet pour Olympe ».

1. *Parliamentary government*, ch. III.

direction des affaires, le résultat n'en est pas moins grave et tout le mécanisme est faussé. L'hypothèse n'a rien de chimérique et lorsque, par exemple, un groupe de quatre-vingt-cinq membres irlandais se déclare prêt à soutenir l'un des partis ou à le combattre, suivant que l'on accédera à ses vœux ou qu'on refusera de les satisfaire, le péril est extrême. Il le serait, du moins, dans un pays où le patriotisme aurait une plus faible prise sur l'âme des hommes politiques.

C'est là, il faut l'avouer, qu'est le vice comme le danger du régime parlementaire : il peut arriver que la volonté qui prédomine ne soit pas celle de la majorité vraie, mais celle des esprits flottants, si ce n'est des factieux.

A côté de ces inconvénients inévitables, se trouvent des avantages certains. Si tous les membres du Parlement étaient indissolublement liés à l'un des deux partis, quelle serait l'utilité des débats parlementaires? En présence d'une opposition impuissante et découragée, un ministère sûr de sa majorité, gouvernerait sans contrôle et pourrait impunément tout faire. L'opinion publique et la pensée des prochaines élections pourraient assurément l'arrêter, dans une certaine mesure, mais le péril serait toujours sérieux. Il est donc utile qu'il y ait, dans une assemblée, un certain nombre de membres indépendants qui, tout en votant d'habitude avec la majorité, ne lui soient pas inféodés au point de ne pouvoir, à l'occasion, prêter à l'opposition l'appui de leurs suffrages. Dussent-ils user rarement de ce moyen pour donner une leçon aux ministres, le fait seul de leur présence inspire à ces derniers une salutaire prudence, en même temps qu'il donne à

l'opposition espérance et courage. Dans les questic graves, l'appoint de leurs voix est l'enjeu de la lutte s'ils n'obéissent pas à d'autre mobile que celui du bi public, ils peuvent rendre au pays d'inestimables s vices, soit en renversant les ministres, soit en les ok geant à modifier leur politique.

Je vais plus loin : il faut que les ministres eux-mên puissent, en certaines occasions, faire appel à tous membres d'une Assemblée et obtenir, de ceux qui les soutiennent pas habituellement, un nombre de v(suffisant pour combler, et au delà, les défections (peuvent se produire dans leur propre parti.

Quand le Gouvernement résolut, en 1829, d'abo les lois portées contre les catholiques, les ministres r gnoraient pas la répugnance qu'inspirait à la major de leur parti une mesure qu'ils avaient eux-mêmes co battue et sir Robert Peel s'en expliquait ainsi : « Je puis pas acheter l'appui de mes honorables amis, disa il, en promettant d'adhérer toujours, quoi qu'il arri\ en ma qualité de ministre de la Couronne, aux arg ments et aux opinions que je puis avoir souten dans cette Assemblée. Je me réserve distinctement sans équivoque le droit d'adapter ma conduite aux e: gences du moment et aux besoins du pays... Telle été la conduite de tous les hommes d'État, dans tous l temps et dans tous les pays : ma défense est celle tous ceux qui, avant moi, ont agi de même, elle est e primée par des paroles plus belles que celles que je pot rais prononcer, je veux dire par ces mots de Cicéror *Hæc didici, hæc vidi, hæc scripta legi, hæc de sapie tissimis et clarissimis viris et in hac republica et*

aliis civitatibus monumenta nobis litteræ prodiderunt, non semper easdem sententias ab iisdem, sed quascumque reipublicæ status temporum inclinatio, ratio concordiæ postularent, esse defendendas! »

La loi fut votée, comme le fut plus tard l'acte sur les céréales et deux des plus importantes mesures dont le Parlement s'honore, sont précisément dues à ce fait que les liens de parti ont pu se détendre, à l'occasion. Il en a été de même, en sens inverse, en 1886. Lorsque M. Gladstone présenta le bill, qui concédait à l'Irlande un Parlement séparé, un nombre important de membres qui, tout en votant habituellement avec lui, conservaient cependant une certaine indépendance, se prononcèrent énergiquement contre la mesure et amenèrent ainsi la chute du Cabinet.

Ces exemples, que l'on pourrait multiplier, suffisen pour montrer l'utilité des tiers partis ou des membres indépendants et, si l'on interroge l'histoire, on constatera, sans aucun doute, que la somme des avantages est très supérieure à celle des inconvénients dus à leur existence. Je n'oserais dire qu'il en sera toujours ainsi, et l'organisation du parti séparatiste irlandais constitue, pour les institutions parlementaires, un péril d'une extrême gravité : les Anglais en triompheront, grâce à leur courage patient et à leur admirable patriotisme.

VII. — LE GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE.

Je me suis efforcé d'exposer, d'une façon aussi claire que le comporte un sujet d'une telle complexité, le rôle du Cabinet et de ses membres : en le faisant, j'ai

décrit, en fait, l'ensemble du système que l'on nomn gouvernement parlementaire ou gouvernement par l partis *(party government)*. Il me reste, avant de te miner, à en faire ressortir les inconvénients et l avantages,

L'esprit de parti a le grave défaut d'entraîner av soi le manque de franchise et d'équité. Dans l'arde des luttes politiques, les hommes s'échauffent et s'an ment réciproquement et cessent de juger impartial ment les choses. Ils attribuent facilement à leurs adve saires des intentions mauvaises et des motifs honteu dont ceux-ci sont tout aussi éloignés qu'eux-mêmes. en est peu qui, dédaignant d'encourir le reproche c faiblesse ou d'inconséquence, osent reconnaître publ quement les fautes qui leur sont signalées par leurs r vaux [1]. « L'obstination à soutenir une erreur, parce qu l'admission de ce qui était juste et vrai eût fait trion pher l'opposition, disait lord John Russell, a fait ado ter à plus d'un ministre anglais la ligne de conduite l plus funeste au pays [2]. On peut dire encore que la plu part des mesures soumises au Parlement sont adopté ou rejetées, moins en raison de leur propre mérite qu par suite d'une considération de parti. On peut enfi signaler l'exagération qui fait présenter les mesure que l'on soutient sous le jour le plus favorable, e atténuant ou en dissimulant leurs inconvénients, tand

1. Sir Henry Maine dit qu'il y a une certaine analogie entre l'esprit parti et la foi religieuse ; on répugne à s'en éloigner, on ne parle ses fautes qu'à ses coreligionnaires et, en cas de danger, on se ser autour de lui. « Les relations de whig à tory, ajoute-t-il, ressemble beaucoup à celles du juif avec le samaritain. » (*Popular government*, I
2. *British government and constitution*, XVII.

que l'on agit précisément en sens inverse, lorsqu'il s'agit des propositions du parti contraire, chose d'autant plus regrettable que, dans les affaires publiques, la vérité se trouve rarement tout entière d'un seul côté.

J'ajoute que l'esprit de parti peut amener l'effacement des individualités, en faisant prendre aux hommes ces habitudes de discipline exacte qu'un observateur sagace, l'abbé Galiani, qualifiait « d'*esprit monacal*, dominant dans les assemblées politiques de l'Angleterre ». Ce dernier inconvénient est moins à craindre aujourd'hui, mais un mal réel est l'exclusion plus ou moins prolongée d'hommes d'État éminents, dont la moitié demeure constamment en dehors des affaires ; leurs lumières, leur expérience, leurs talents sont perdus pour la chose publique. Enfin chaque administration est constamment exposée à changer de chefs, et, par conséquent, à être dirigée par des ministres incompétents et ignorants des affaires qu'ils ont à traiter ; en un mot, toutes les forces vives du pays sont éparpillées, tous les citoyens utiles luttent constamment, au lieu de s'unir et de collaborer au bien public. Il y a une évidente déperdition de forces, un fatal antagonisme. Pour compenser tous ces inconvénients, il faut de bien grands avantages.

Ces avantages existent-ils et sont-ils plus considérables que les inconvénients signalés?

L'organisation des partis crée des engagements d'autant plus puissants qu'ils ont été volontairement pris, et des liens capables de résister aux tentations de l'ambition ou de l'intérêt ; beaucoup d'hommes, qui changeraient facilement d'opinion et renonceraient à leurs principes pour obtenir une place importante, n'oseraient pas déserter

leur parti et rompre avec leurs amis politiques. El donne un corps aux opinions vagues et passagères, les rattachant, d'une manière fixe, à des principes solid et durables et en prêtant à la conduite de ceux qui laissent guider par ces principes quelque chose de cet fermeté qui forme le caractère de l'intégrité et de la s gesse. Un parti a certaines idées générales, certai engagements qui se transmettent et auxquels la dur imprime une grande force, enfin l'union d'un gra nombre de personnes dans les mêmes vues permet faire réussir des mesures qui, autrement, n'auraient p éveillé l'attention. Enfin, et c'est là un de ses plus gran avantages, l'esprit de parti forme un corps des diff rentes opinions du pays. Lorsque le peupleméconte pourrait songer à employer le suprême moyen du dr de résistance, il trouve un remède plus facile et moi dangereux, à la fois, en renversant simplement l ministres. On l'a bien vu, en maintes circonstance notamment lorsque la nation accorda sa confiance l'opposition, après la chute de Walpole, et lorsque lo North ayant tout compromis, l'Angleterre demanda s salut à Rockingham et à Fox.

Sans l'existence des partis, on arriverait fataleme au gouvernement absolu : qu'il porte le titre de So verain ou celui de premier ministre, le Chef de l'Ét serait un despote. Sans eux, l'esprit public ne se mai tiendrait pas et, une fois tombé, ne se relèverait plu

« Lorsqu'au début du XIX[e] siècle, un gouverneme corrompu, une société débauchée, un clergé indifféren une bourgeoisie grossière et ignorante, un peup abruti, composaient une nation aux instincts vils et ba

l'Angleterre demeura cependant glorieuse et grande ; il en faut attribuer le mérite à l'existence des partis, que l'on a si bien nommés les nerfs de la liberté [1]. » Ce fut l'esprit de parti qui tint lieu d'opinion publique, qui attira au service de l'État les hommes les plus distingués, qui éclaira le Parlement et les ministres, et qui finit par assurer le triomphe des idées libérales.

Si les changements continuels de ministres ont, au point de vue des affaires, certains inconvénients, d'ailleurs très atténués par l'organisation même des grandes administrations et rachetés, dans une certaine mesure, par l'avantage qu'ils offrent, au point de vue de la destruction de la routine, s'ils donnent de moins bons ministres spéciaux, ils assurent, en revanche, la formation d'hommes d'État supérieurs. A ce dernier point de vue, l'alternative de l'opposition et du pouvoir est, pour l'esprit humain, d'une extrême utilité. Il y a longtemps que l'on a écrit :

La critique est aisée et l'art est difficile [2].

Il est bon que tout homme d'État apprenne, à ses dépens, cette vérité et qu'il soit successivement chargé d'agir et de critiquer. Au moment de l'action, il sait se critiquer soi-même ; comme opposant, il trouve bien plus aisément les points faibles de ses rivaux. Que l'attaque soit parfois sans mesure et la défense excessive, c'est dans la nature des choses. On voit aisément la paille dans l'œil de l'adversaire et malaisément la

1. Erskine May, *Parliamentary history*, I, 385.
2. Destouches, *Le Glorieux*, acte II, scène 5.

poutre dans le sien, mais, après tout, combien ce c
trôle incessant est utile ! quel frein, pour un minist
de savoir que chacun de ses actes sera scruté, analy
et qu'il devra nécessairement en rendre compte!

Quant à l'exclusion des hommes d'État qui rest
en dehors des affaires, elle est regrettable, sans dou
mais elle n'est pas continuelle. Les opposants d'
jourd'hui seront ministres demain; leur rôle, d'ailleu
est actif et donne à leurs facultés un noble et intéress
emploi, leur intelligence n'est pas perdue pour le pa
car, si l'opposition n'agit pas directement, elle exe
indirectement une action immense, elle fait le b
non pas d'une façon positive, mais négativement, en e
pêchant le mal. J'ajoute qu'au point de vue des relati
extérieures, les changements de ministère qu'amène
jeu des institutions parlementaires peuvent avoir
plus heureux résultats. Telle question mal engagée, te
négociation mal conduite, telle susceptilité éveil
chez un Cabinet étranger, cela et tout autre incident
redresse bien plus facilement, lorsque de nouvea
ministres prennent le pouvoir.

Enfin, s'il a l'inconvénient de créer une sorte de co
fusion ou de concentration des pouvoirs [1], le systè
parlementaire a l'avantage de maintenir constamme
l'harmonie dans le gouvernement de l'État. Les min
tres doivent exercer le pouvoir exécutif conformém
aux vues du Parlement, et réciproquement le Parleme
doit exercer le pouvoir législatif conformément a

1. En Angleterre, le pouvoir législatif règne, gouverne et par
administre : la liberté n'en souffre pas. (Vacherot, *La Démocra*
p. 343.)

vues des ministres ; tout conflit entre les deux volontés amène la chute du Cabinet ou la dissolution de la Chambre des communes, c'est-à-dire que, dans l'un comme dans l'autre cas, l'accord se rétablit immédiatement. Quant au Souverain, il plane au-dessus de tous, irresponsable du choix de ses ministres, puisque c'est le Parlement qui les a désignés, de leurs actes, puisque les Chambres ratifient implicitement ou explicitement la conduite du Cabinet qu'elles soutiennent, de leur chute, enfin, puisque le vote des assemblées ou celui des électeurs peut seul les renverser.

Ce n'est pas seulement entre les grands corps de l'État que règne l'harmonie ; c'est aussi entre la nation et le Gouvernement. Les appels au pays n'ont lieu, il est vrai, qu'à de rares intervalles, mais la prévision des élections est toujours présente à la pensée des hommes d'État, et l'opinion publique a de si puissants moyens d'action, grâce à la liberté de la presse et au droit de réunion, qu'il est bien difficile, sinon impossible, de la braver longtemps. Or, cette opinion, qui finit toujours par s'imposer et par prévaloir, est, en fait, celle de la classe moyenne, c'est-à-dire de celle qui, suivant Aristote, « sait obéir à la raison[1]. »

1. *Politique*, livre VI, ch. 9.

FIN DU TOME PREMIER